



La gouvernance européenne face aux marées noires
Les changements des politiques de sécurité maritime après
l'Erika* et le *Prestige

Thèse

Benoît Rigaud

Doctorat en science politique
Philosophiæ Doctor (Ph. D.)

Québec, Canada

© Benoît Rigaud, 2014

Résumé

Le résumé en anglais suit celui en français.

En 1999 et 2002, deux marées noires causées par les naufrages des pétroliers *Erika* et *Prestige* ont révélé les limites de l'auto-régulation de l'industrie maritime. Au cours des années 2000, les institutions européennes ont réagi à ces désastres en plaçant le problème de la prévention des accidents en mer parmi leurs priorités. Comment expliquer qu'un enjeu aussi technique que la sécurité maritime ait fait l'objet d'un tel traitement alors que des décisions majeures devaient être prises concernant, notamment, l'élargissement et la constitutionnalisation de l'Union européenne? Quels résultats les changements adoptés ont-ils permis d'atteindre? Par l'utilisation de la technique du suivi de processus, l'explication historique proposée dans cette étude de cas souligne l'importance de la séquence des événements et de la stratégie des acteurs dans le processus de politisation : le fait que le *Prestige* ait coulé au moment où les mesures prises à la suite de l'*Erika* venaient d'être mises en application a légitimé les propositions de la Commission Prodi en faveur d'une meilleure maîtrise de la mondialisation. En s'inspirant des travaux d'Ostrom relatifs à la gouvernance des biens communs, à la coordination et à la polycentricité, l'analyse des changements se structure autour du concept d'adaptation. Par la déclinaison d'engagements crédibles, l'adaptation vise la mise en cohérence des activités cognitives relatives à l'apprentissage et des activités de redistribution des ressources. La comparaison du contenu des politiques entre le début et la fin des années 2000 montre la plus-value d'une agence de régulation, l'Agence européenne pour la sécurité maritime, pour accroître les capacités adaptatives du système de politiques. Depuis son commencement en 2002, l'agencification a en effet impliqué la mise en place d'instruments sophistiqués de suivi, le renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques par les administrations nationales et la valorisation de données probantes pour justifier la contrainte envers les États membres et les acteurs économiques privés ne respectant pas les engagements européens. Un mode de coordination nouveau se dessinerait en filigrane de ces changements de politiques, une coordination basée sur le partage de l'expertise et servant l'eupéanisation des politiques publiques.

* * *

Abstract

In 1999 and 2002, oil spills caused by tankers *Erika* and *Prestige* have revealed the limits of self-regulation of the maritime industry. During the 2000s, the European institutions have responded to these policy failures by placing the problem of maritime safety among their top priorities. How to explain that such a « hard issue » has been set up to the European agenda while major decisions should be made, particularly concerning the enlargement and the constitutionalisation of the European Union? What are the results achieved thanks to these policy changes? By using process tracing, historical explanation highlights how the sequence of events (the wrecking of the *Prestige* when several post-*Erika* measures came into force) legitimised the strategy of the Prodi Commission dedicated to a better management of globalization. Given the insights of Ostrom's work on Commons governance, coordination and polycentricity, adaptation is the key concept of the proposed analysis. Adaptation is a process by which credible commitments are taken and discrepancies between learning and redistributive activities are minimized. Comparing policy designs at the beginning and at the end of the 2000s shows the added value of a regulatory European agency, the European Maritime Safety Agency (EMSA), for increasing the adaptive capacity of a policy subsystem. During that period, agencification went with the creation of sophisticated monitoring tools, a more systematic use of evidences in the enforcement of European law, and generally speaking the strengthening of Member States' implementation capabilities. In this transnational regulatory network, coordination results from sharing and discussing expertise.

Table des matières

Résumé.....	iii
Abstract.....	v
Table des matières	vii
Liste des schémas, graphiques et tableaux	xi
Avant-propos.....	xiii
Introduction. Le système européen de sécurité maritime, microcosme des enjeux de la gouvernance européenne.....	1
Le régime international de la sécurité maritime	3
Les principales caractéristiques du système européen de sécurité maritime	11
L'importance économique de l'Europe dans le marché du commerce maritime international	11
La gouvernance européenne, les implications institutionnelles de la communautarisation et les problèmes de coordination.....	13
Une politisation de la sécurité maritime au gré des événements de mer	18
Questions de recherche et organisation de l'étude.....	20
Chapitre 1. Les politiques publiques comme processus	23
Le contenu des politiques publiques : la variable à expliquer	24
Le contenu cognitif et le contenu redistributif des politiques publiques	24
Les éléments du contenu des politiques publiques	26
L'apprentissage et la redistribution, deux mécanismes du changement.....	28
Un détour par les pragmatistes.....	28
L'apprentissage et les limites de la rationalité	29
La redistribution et la dynamique de l'expansion des conflits	31
Mieux étudier la diversité des processus des politiques publiques.....	33
L'opposition orthodoxe entre les changements incrémentaux et les changements paradigmatiques	33
L'intensité du changement sur les plans cognitif et redistributif.....	34
Conclusion	36
Chapitre 2. L'étude de cas et l'analyse de la gouvernance publique	37
La théorie de la gouvernance polycentrique	40

La régulation dans les systèmes de gouvernance polycentrique	40
Le cadre conceptuel d'Ostrom	42
La pertinence théorique de l'étude de cas	43
La politisation des limites de la régulation.....	45
Des critères pour étudier la politisation des problèmes publics	45
La pertinence de l'étude de cas pour l'étude de la politisation	47
L'adaptation des systèmes de politiques	49
La clarté des engagements.....	50
La fiabilité du suivi des engagements pris	52
L'effectivité des contrôles	56
La pertinence de l'étude de cas pour l'analyse de l'adaptation.....	57
Chapitre 3. Les aspects méthodologiques et l'annonce de l'argumentaire.....	61
La technique du suivi de processus	62
La nature et la stratégie de collecte des données.....	65
La structuration de l'argumentaire : l'annonce du contenu de l'étude de cas.....	68
Les limites de la régulation antérieures à l'Erika	68
La politisation des enjeux de la sécurité maritime	68
L'adaptation du système européen de sécurité maritime	69
Chapitre 4. Les limites de la régulation antérieures à l'Erika	71
Le contenu des politiques de la sécurité maritime avant leur communautarisation.....	74
Les croyances dominantes relatives à la sécurité maritime.....	76
Les principales institutions de la sécurité maritime	78
Les instruments de la sécurité maritime	82
Conclusion.....	84
Modifications de l'univers des politiques et accentuation de la tendance à la crise	85
Le démantèlement des flottes propriétés des pétrolières et ses conséquences	86
L'unilatéralisme américain et l'interdépendance des traitements régionaux de la sécurité maritime	90
Conclusion.....	92
Tentatives d'adaptation de la régulation à l'échelle européenne entre 1993 et 1999	93

Information	96
Autorité	97
Trésor	100
Organisation	100
Une régulation à l'efficacité limitée antérieurement à l'Erika	101
Conclusion	102
Chapitre 5. La politisation de la sécurité maritime	105
La marée noire de l' <i>Erika</i> et les changements de politiques entre 2000 et 2002	109
L'ampleur tangible de la marée noire de l'Erika	109
La gravité relative de la marée noire de l'Erika dans l'univers des politiques	112
Le sens et la portée symbolique de la marée noire de l'Erika	115
Les réponses politiques et les changements de politiques publiques à l'échelle européenne à la suite de l'Erika	124
Analyse des changements adoptés à la suite de l'Erika	131
La marée noire du <i>Prestige</i> de 2002 et les changements de politiques consécutifs	133
L'ampleur tangible de la marée noire du Prestige	134
La gravité relative de la marée noire du Prestige dans l'univers des politiques	135
Le sens et la portée symbolique de la marée noire du Prestige	137
Les réponses politiques et les changements de politiques publiques à l'échelle européenne à la suite du Prestige	143
Conclusion	151
Chapitre 6. L'adaptation du système européen de sécurité maritime	155
Indépendance et crédibilité des régulateurs	158
Les règles relatives à la gestion du personnel de l'agence	160
La délimitation des compétences de l'agence	163
Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes	170
Conclusion	175
Valorisation de l'information sur les risques et crédibilité	176
Safeseanet	179
LRIT (Long-range identification and tracking)	179
Cleanseanet	182

Thetis (The Hybrid European Targeting and Inspection System).....	183
Une base de données pour tirer des enseignements des accidents	184
Conclusion.....	185
Contrôle et crédibilité des engagements.....	186
L'âge des navires comme critère accidentogène	187
L'apport du nouveau régime d'inspection	189
Conclusion.....	193
Conclusion. Les résultats de l'étude et la capacité anticipée du cadre d'analyse à	
« voyager » dans d'autres systèmes de politiques.....	197
Les principales réponses aux questions de recherche	197
Le bilan des changements	200
L'intensité des changements sur le plan cognitif	201
L'intensité des changements sur le plan redistributif.....	203
Conclusion.....	210
L'utilisation du cadre d'analyse dans d'autres systèmes de politiques	212
Les limites de la régulation	212
La politisation des limites de la régulation.....	214
L'adaptation et la crédibilité des engagements	215
Bibliographie.....	219
Annexe. Les déversements accidentels de plus de 1000 tonnes d'hydrocarbure causés	
par le transport maritime dans les eaux européennes de 1967 à 1997	233

Liste des schémas, graphiques et tableaux

Schéma 1: Les relations entre acteurs publics et privés de la sécurité maritime dans le régime international, p. 8

Schéma 2: L'approche séquentielle des politiques publiques, p. 23

Tableau 1 : Les quatre éléments du contenu des politiques publiques, p. 26

Schéma 3 : Représentation graphique de l'argumentaire, p. 70

Schéma 4 : Représentation de l'analyse des limites de la régulation antérieures à l'*Erika*, p.74

Tableau 2 : Les éléments du contenu des politiques avant la communautarisation de la sécurité maritime, p. 75

Schéma 5 : Représentation graphique du processus de changement (décembre 1999 - fin 2003), p. 108

Graphique 1 : Flux et reflux de la marée noire de l'*Erika* comme sujet médiatique (nombre d'articles parus dans le quotidien *Le Monde* par semaine au cours des mois de décembre 1999 et de janvier 2000), p. 113

Graphique 2 : Flux et reflux de la marée noire du *Prestige* comme sujet médiatique (nombre d'articles parus dans le quotidien *Le Monde* par semaine entre le mois de novembre 2002 et mars 2003), p. 137

Tableau 3 : Évolution du budget (en millions d'euros) et de l'effectif de l'AESM, p. 173

Tableau 4 : Quatre types théoriques de changements de politiques, p. 201

Avant-propos

La mer, l'odeur du sel, le terrain ouvert de nos jeux d'enfant. Un espace accessible à tous, appartenant à tous, un patrimoine que personne ne peut accaparer. Un bien public si parfait qu'il s'ignore.

Soudain le choc, la tristesse, la colère, l'indignation, l'absurdité. Et au fil des saisons, la volonté de comprendre pour effacer l'amertume et répondre à la seule question qui importe: maintenant que le mal a été fait, comment éviter un autre *Erika*?

Malgré les recommandations, quelque temps après avec le *Prestige*, le problème a resurgi. Les similitudes entre les deux marées noires laissent perplexes. Comment se fait-il qu'il soit si difficile d'apprendre des échecs passés?

Comme pour tout sujet complexe, les éléments de réponse sont multiples et interdépendants. Les enjeux de la sécurité maritime sont à ce titre fascinants. Pour les saisir et apprécier les changements de politiques, il a fallu plonger dans cette complexité. Sur le plan historique d'abord, la sécurité maritime est au confluent de trois temporalités: celle de l'événementiel, celle des politiques publiques qui se mesure en décennies, et celle du temps long, le temps de la mondialisation des échanges depuis 1945 et par delà depuis le XVIème. Sur le plan institutionnel ensuite, rares sont les sujets faisant l'objet d'autant de règles de diverses natures: des règles internationales, européennes, nationales, locales, privées, des règles souples s'apparentant à des normes professionnelles ou encore des règles dures comme celles prévoyant le démantèlement d'un navire. Sur le plan symbolique enfin, la sécurité maritime est devenue un sujet émotif, loin des débats techniques des experts. Elle est désormais imprégnée d'images spectaculaires synthétisant des représentations de la destruction de l'environnement et de la maîtrise de la mondialisation. Étudier la sécurité maritime en Europe au cours des années 2000, c'est ainsi proposer un condensé des difficultés rencontrées pour gérer des biens communs et pour adapter les politiques publiques de manière diligente dans un univers plus instable.

Rétrospectivement, dans le contexte de l'après-2008, les tentatives de l'Europe visant à mieux réguler les risques maritimes sont instructives. Elles soulignent l'importance de

l'instrumentation des politiques publiques et du leadership politique, des ingrédients indispensables de l'ambition de l'Europe de ne pas seulement s'adapter à la mondialisation, mais aussi de l'orienter. Considérant l'inertie actuelle, le cas de la sécurité maritime pousse à se demander si le temps de ces ambitions européennes n'est pas révolu. Du moins, dans de futures recherches, son analyse détaillée invite à tirer des enseignements concernant la puissance de l'Union européenne et les conditions de son expression.

Une thèse est un travail largement solitaire. Sans l'aide obtenue toutefois, le résultat présent n'aurait pu être atteint. Je pense aux membres de l'unité Sécurité maritime à Bruxelles qui m'ont accueilli il y a maintenant 13 ans, et particulièrement en son sein à Gilles Bergot, à Christos Economou, à Henrik Ringbom et à Willem De Ruiter, à mes anciens collègues de la Communauté urbaine de Brest et du Centre de droit et d'économie de la mer de l'université de Bretagne Occidentale, Claire Le Goff, Didier Le Morvan, Yann Rabuteau et Christophe Marques, à mes collègues de l'École nationale d'administration publique du Québec et en premier lieu à Louis Côté et à André Fortier, sans oublier Maryse Cloutier à la bibliothèque de l'ENAP. Je remercie mon directeur de recherche, Steve Jacob. Si un doctorat est une mer agitée, Steve a été le phare lors des nuits sans étoiles. Je remercie aussi les membres du jury de thèse, Ece Ozlem Atikcan, George Ross, Jean Mercier et Jonathan Paquin, pour la profondeur des commentaires qu'ils ont formulés et leur enthousiasme. Je pense aux visiteurs surprises du Cosmos qui se reconnaîtront.

Enfin, je dédie cette thèse à Anna, à Alessandro et à Nina qui ont donné du sens à ce travail par leur amour au quotidien.

Québec,

Le 11 avril 2014

Introduction. Le système européen de sécurité maritime, microcosme des enjeux de la gouvernance européenne

Au tournant du XXI^e siècle, à la suite des pollutions majeures causées par les naufrages des pétroliers *Erika* en décembre 1999 et *Prestige* en novembre 2002, les enjeux de la gouvernance européenne ont été soulevés dans un domaine de politique particulier, celui de la sécurité maritime¹. Définie comme l'ensemble des politiques et des pratiques de prévention des accidents en mer (Boisson, 1998), à l'instar des autres politiques de transport, la sécurité maritime est un domaine de compétence partagée des institutions européennes et des États membres depuis le Traité de Maastricht (1992). Son étude montre la dynamique des relations de pouvoir au sein du triangle institutionnel européen et les implications de l'intervention communautaire lors de la mise en œuvre des politiques par les administrations nationales.

L'étude des politiques de la sécurité maritime est également propice à l'observation des liens entre le processus d'eupéanisation des politiques publiques et celui de mondialisation (Bach et Newman, 2007; Jacoby et Meunier, 2010). Réglementée par le droit international en référence aux conventions adoptées par les membres de l'Organisation maritime internationale (OMI), la sécurité maritime est aussi une compétence externe de l'Union européenne. Par ses importantes implications sur la scène internationale, l'intervention européenne dans ce domaine soulève la question de la capacité

¹ Quatre buts de la sécurité maritime sont communément identifiés (Nassios, 2003; Spiro et Parfitt, 1995): la sécurité de la vie humaine en mer (la sécurité de l'équipage et des passagers le cas échéant); la sécurité des biens (le navire et les cargaisons); la sécurité de la navigation (les règles et les dispositifs pour prévenir les collisions et les échouements notamment); la protection de l'environnement marin et côtier contre les dommages engendrés par des naufrages, des accidents ou par certaines pratiques liées à l'exploitation des navires (par exemple, le déversement des eaux de ballast et les opérations de transbordement de matières dangereuses). La sécurité maritime ne concerne donc pas seulement la sécurité des structures et de l'équipement. Elle concerne aussi ce qui est communément appelé le « facteur humain », soit des comportements dangereux non intentionnels résultant, notamment, de l'interaction entre l'équipage et les technologies. Par opposition, la notion de sûreté maritime concerne les activités qui visent à éviter des menaces découlant de comportements intentionnels, tels que le terrorisme ou la piraterie.

d'action des institutions européennes² en vue de mieux réguler la mondialisation et de s'affirmer comme une échelle d'action publique intermédiaire entre les organisations internationales et les États membres en vertu du principe de subsidiarité.

La sécurité maritime prête aussi à l'observation des relations de pouvoir entre les autorités privées et publiques dans la régulation de l'économie. Lors de la première phase de mondialisation au XIXe siècle, la sécurité maritime concernait essentiellement des acteurs privés (Boisson, 1998), les autorités publiques intervenaient relativement peu dans les déterminants de la prise de risques par les propriétaires de navires et par le personnel navigant. Avec l'augmentation du trafic, de la taille des navires et la dangerosité des produits transportés, des événements de mer tels que le naufrage du Titanic (1912) ou l'échouement de l'*Exxon Valdez* (1989) ont incité les autorités publiques à construire la sécurité maritime comme un de leurs champs d'intervention (Birkland, 1997). L'évolution des politiques de la sécurité maritime illustre ainsi la manière dont les autorités publiques tentent d'influer sur l'efficacité du marché en limitant les externalités négatives qu'il génère. Ces politiques sont à ce titre représentatives des leviers d'action d'un État régulateur qui tend à se désengager des activités de redistribution pour privilégier des interventions de structuration des relations entre les autorités publiques et les autorités privées (Hassenteufel, 2008; Majone, 1997).

Compte tenu de la nature traditionnellement internationale de la réglementation de la sécurité maritime, dans un premier temps, la présente introduction visera à présenter les principaux acteurs du régime international de la sécurité maritime. Dans un deuxième temps, et dans un souci de mise en contexte, les caractéristiques majeures du système européen de sécurité maritime³ sur les plans économique, institutionnel et politique seront

² L'expression « institutions européennes » est consacrée dans la littérature pour désigner les organisations mises en place en vertu du Traité de l'Union et du droit dérivé. Dans la présente étude, une institution peut également avoir pour signification : « a relatively enduring feature of political and social life (rule, norm, procedure) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously » (Mahoney et Thelen, 2010 : 4).

³ Un « système de politiques » est défini comme un espace relativement autonome (régi par des règles qui lui sont propres et élaborées par ses membres), distinct dans l'univers des politiques, au sein duquel prévaut une

exposées. L'utilisation du concept de « système de politiques », présent dans les travaux de Luhmann (1995), mais aussi de Howlett et Ramesh (2003), de Kooiman (2003) et de Sabatier et Weible (2007), permettra de souligner tout autant le processus d'autonomisation de l'Union européenne par rapport au régime international en ce qui concerne les questions de sécurité maritime, que l'importance des relations d'interdépendance entre les échelons international, européen et nationaux. Dans un troisième temps, les questions de recherche qui structureront cette étude de cas seront posées et l'organisation générale de l'étude sera esquissée.

Le régime international de la sécurité maritime

Les origines remontent du système européen de sécurité maritime à la communication *Pour une politique commune de sécurité maritime* présentée en 1993 par la Commission (Ringbom, 2008). Avant 1993, il n'y avait pas de système européen de sécurité maritime, les règles de la sécurité maritime étaient principalement internationales et mises en œuvre par les États.

Sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI) depuis 1948, le régime international⁴ de la sécurité maritime est le fruit de négociations entre représentants d'États souverains au cours desquelles chacun cherche à défendre leurs intérêts nationaux, ce qui n'exclut pas forcément la possibilité de coopérer (Keohane et Nye, 2001). La régulation de l'industrie maritime illustre en cela la tension classique dans les études en relations internationales entre l'échelle nationale et l'échelle internationale des politiques publiques.

logique de spécialisation des connaissances requises pour guider l'action publique. L'étude des systèmes de politiques est liée à celle de la gouvernance étant donné que le concept de système véhicule l'idée de la difficulté, sinon de l'impossibilité, pour un acteur d'agir de manière absolument indépendante. L'action serait plutôt selon le systémisme le résultat d'interactions entre ces membres (Kooiman, 2003), des interactions qu'il est cependant possible d'encadrer par des règles du jeu qui spécifient le type de régulation du système.

⁴ Le concept de régime met en relief l'orientation des relations internationales vers la production de règles, de normes et de procédures dont la mise en œuvre est assurée librement par les États. Par opposition, dans un système de politiques, ses membres seraient en mesure d'exclure un des leurs qui ne respecterait pas les règles, normes ou procédures communes.

Le régime international de la sécurité maritime est complexe en raison de la diversité des prérogatives des États. Selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, les États souverains peuvent agir en tant qu'État du pavillon, État du port ou encore État côtier (Ringbom, 2008). En tant qu'État du pavillon, tout pays peut immatriculer un navire et l'inscrire sur son registre maritime. À l'issue de cette procédure d'inscription au registre, les règles de cet État s'appliquent au navire. Si l'État a ratifié les conventions internationales concernant la sécurité en mer, le contenu de ces dernières est censé avoir été transposé dans le droit national. Par exemple, en cas de ratification de la convention internationale MARPOL relative à la lutte et à la prévention contre la pollution par hydrocarbure, l'État du pavillon est tenu d'enquêter sur les circonstances d'un déversement en haute mer et de poursuivre le cas échéant le propriétaire du navire ou les membres d'équipage.

Dans le régime international, le rôle des États du pavillon est primordial dans les activités relatives à la prévention des accidents en mer, notamment lors des contrôles de la sécurité de la structure des navires et des normes de formation de l'équipage. Au cours du processus décisionnel au sein de l'agence spécialisée des Nations unies qu'est l'OMI, ceci se traduit par la pondération des voix des États participants en fonction de la taille de leur flotte, une modalité de votation qui favorisent les grands registres d'immatriculation comme le Panama, la Grèce ou le Libéria.

Dans les faits, les États du pavillon délèguent régulièrement leurs compétences à des entreprises publiques responsables de rendre le registre d'immatriculation national le plus attractif possible pour les propriétaires de navires. Depuis les années 1950 et l'interprétation très souple de l'obligation de maintenir un lien substantiel entre la structure de propriété du navire et l'État du pavillon (Naess, 1972), la compétition entre les registres de libre immatriculation a illustré un phénomène plus global de commercialisation de la souveraineté dans le contexte de la mondialisation (Palan, 2003) et de nivellement vers le bas des normes de sécurité (DeSombre, 2006). Cette compétition s'est faite au détriment de l'intégrité des procédures de contrôle et de prévention. En conséquence, la capacité des autorités responsables du registre d'immatriculation d'inspecter les navires et de juger les responsables en cas d'accident en mer était souvent lacunaire, voire nulle. Une telle dérive

quant au rôle des États du pavillon renvoie à l'expression populaire qui qualifie ces autorités de « pavillons de complaisance », des pavillons sous lesquels est immatriculée la majeure partie de la flotte commerciale mondiale⁵.

Lorsqu'un navire fait escale dans un port étranger, l'État du port peut effectuer des inspections pour s'assurer de la conformité de la structure du navire, de son équipement et de la formation de l'équipage par rapport aux conventions internationales. Ces inspections peuvent mener à la détention du navire dans l'attente de réparations, voire à son bannissement des eaux territoriales de l'État du port. En raison des possibilités de contournement de ce dispositif de contrôle, des États se sont regroupés sur une base régionale pour mieux coordonner leurs efforts d'inspection et mieux cibler les navires à risque. En 2012, le mémorandum de Paris relatif au contrôle de l'État du port regroupait par exemple 27 pays, principalement des États membres de l'Union européenne, mais également la Norvège, l'Islande, la Croatie, la Russie et le Canada.

Un État peut également intervenir dans la régulation de l'industrie maritime à titre d'État côtier. L'État côtier effectue un suivi du trafic, ce qui peut impliquer une obligation de notification de la part du navire lorsqu'il entre dans les eaux territoriales de l'État côtier. En l'absence de preuves manifestes quant à la dangerosité du navire pour l'environnement marin et côtier, l'État côtier offre un droit de passage au large de ses côtes à tous navires. En revanche, dans le cas inverse, l'État côtier peut arraisonner un navire et le détenir, bien que ces dispositions soient sujettes à diverses interprétations et soient difficiles à mettre en œuvre (Ringbom, 2008 : 391).

En Europe, selon des données de 2006, le principal État du pavillon était la Grèce, suivie de Chypre, de Malte et du Royaume-Uni (Samiotis et al., non daté : 72). Le poids de la Grèce relativement aux questions de la réglementation de l'industrie maritime doit être souligné. En effet, les intérêts grecs possèdent la plus grande part de la flotte mondiale mesurée en fonction du tonnage (16,5%). L'industrie maritime est un secteur d'activités structurant de l'économie grecque, bien que la mondialisation ait eu tendance à atténuer les retombées sur le territoire hellénique des activités de la communauté d'affaires des propriétaires et

⁵ Selon Breton (2007 : 18), 75 % de la flotte mondiale serait immatriculée sous un pavillon de complaisance.

armateurs grecs (Samiotis et al., non daté). Cette communauté est notamment bien implantée à Londres, la première place mondiale en ce qui a trait au négoce maritime. Illustrant bien l'avènement d'un capitalisme nomade tel que décrit par Palan (2003), elle a largement eu recours aux registres de libre immatriculation comme le Panama, Malte ou le Libéria (Samiotis et al., non daté : 68). En conséquence, au sein de l'OMI et des institutions européennes, les prises de position de la Grèce ont traditionnellement été favorables à une interprétation souple du principe de la liberté de navigation et ont valorisé le rôle des acteurs privés dans la régulation.

Les principaux États du port en Europe sont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la France, l'Allemagne, la Belgique et la Suède⁶. On retrouve parmi ces pays cinq des six États fondateurs de l'Union. Il s'agit de pays d'Europe occidentale dont le développement économique est fortement lié à leur ouverture aux flux commerciaux intra-européens et internationaux. C'est particulièrement le cas des Pays-Bas qui abritaient en 2011 le quatrième port mondial, Rotterdam⁷. Compte tenu des investissements massifs requis pour maintenir la compétitivité des ports, les intérêts de ces États étaient marqués par la volonté de garantir à l'industrie maritime un contexte d'affaires stable et prévisible, ce qui les incitait à éviter les changements radicaux ou unilatéraux en matière de sécurité maritime.

Hormis quatre États d'Europe centrale, en 2011, tous les pays de l'Union avaient une façade maritime et avaient à ce titre des prérogatives d'États côtiers en référence au droit de la mer. Parmi ces États côtiers, les États de la façade atlantique ont été ceux qui ont été les plus touchés par le problème des déversements majeurs de pétrole causés par l'industrie maritime. Selon l'historique des principales marées noires en Europe⁸, les eaux du Royaume-Uni, de la France, du Portugal et de l'Espagne ont été les plus polluées.

⁶ Selon Eurostat (voir la section « Transport » à l'adresse Internet suivante : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>) en fonction du poids transporté des marchandises.

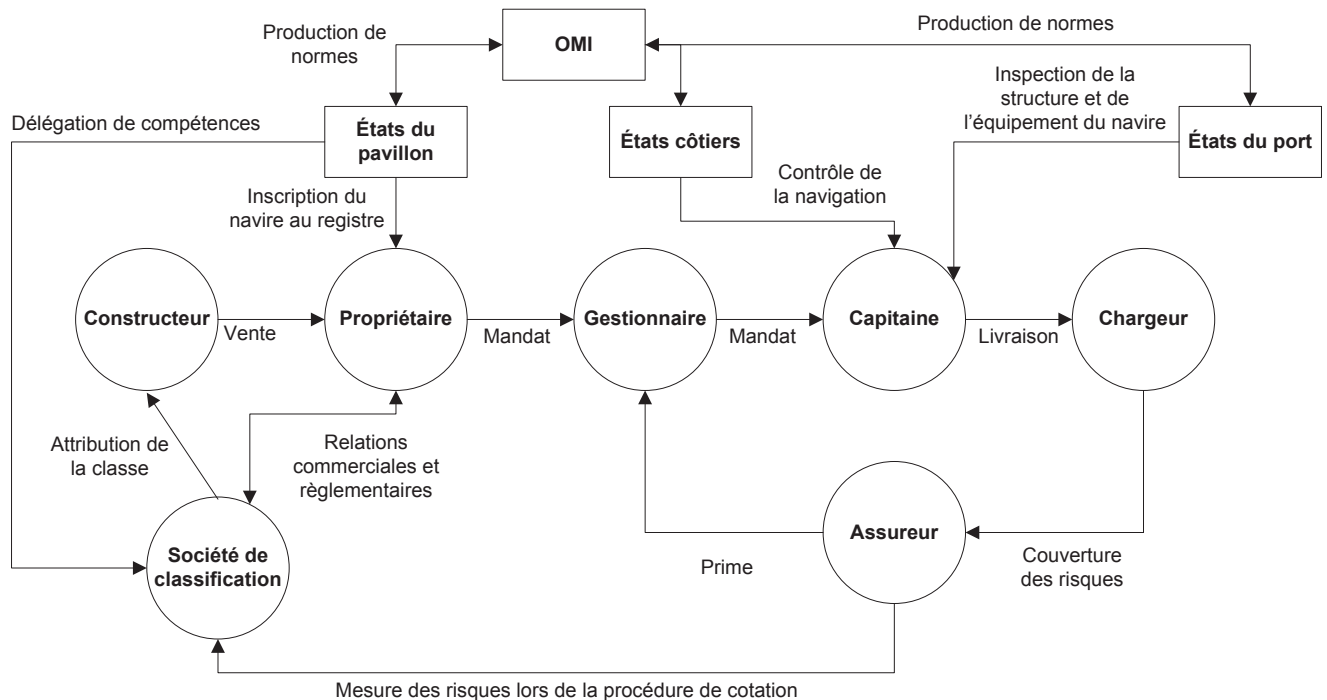
⁷ Selon des données de l'American Association of Port Authorities (voir <http://www.aapa-ports.org/>). Il faut noter que parmi les 10 premiers ports mondiaux, Rotterdam est le seul qui ne soit pas asiatique.

⁸ Voir l'annexe listant les déversements accidentels majeurs dans les eaux européennes entre 1967 et 1997.

De cette présentation lapidaire des situations dans lesquelles les États peuvent intervenir dans la régulation de l'industrie maritime ressortent deux constats d'importance. Le premier est celui de la diversité des intérêts des États, une diversité potentiellement porteuse de contradictions. Le cas du Royaume-Uni, pays est à la fois fortement exposé au risque de marée noire et grandement concerné par la vitalité des activités de négoce dans ses ports et à l'échelle internationale, montre notamment qu'il est *a priori* difficile d'établir les préférences des gouvernements pour un des trois types de prérogatives exposés plus tôt. La diversité des intérêts défendus par certains États européens parmi les plus influents serait ainsi propice à l'instabilité et ultimement aux changements de politiques.

Le second constat tient au poids des acteurs économiques privés. L'industrie maritime s'est développée en tirant parti de la propension d'États à commercialiser leur souveraineté et en tissant un complexe écheveau de pratiques de prévention des risques au cours desquelles s'entrecroisent les responsabilités d'autorités publiques et d'autorités privées (Vorbach, 2001). Dans ce système de politiques, les rapports entre les autorités publiques et les autorités privées donneraient lieu à des situations d'interdépendance, des situations où l'étendue des pouvoirs des uns dépend de l'action (ou l'inaction) des autres, qui remettent en cause les conceptions traditionnelles d'exercice des pouvoirs gouvernementaux (Kooiman, 2003). Pour comprendre le fonctionnement de ce système de politiques, il est ainsi primordial de considérer les relations entre les principaux acteurs publics et privés de la sécurité maritime (voir Schéma 1).

Schéma 1: Les relations entre acteurs publics et privés de la sécurité maritime dans le régime international



Le propriétaire d'un navire est l'acteur central de la sécurité maritime. Il assume la responsabilité du bon déroulement de l'expédition maritime. Il veille ainsi à la navigabilité du navire et s'assure de la qualification du personnel navigant (Breton, 2007 : 134). Outre le propriétaire, les principaux acteurs de l'industrie maritime sont le constructeur du navire⁹, le gestionnaire mandaté par le propriétaire pour veiller à l'exploitation du navire, le capitaine (considéré comme seul maître à bord et qui détermine à sa discrétion l'allure et le cap) et le chargeur. Pouvant être également affréteur du navire, le chargeur est le propriétaire de la cargaison. Sur le marché du transport d'hydrocarbures, le chargeur est généralement une compagnie pétrolière.

⁹ Dans le domaine maritime, le constructeur a un rôle relativement peu important (Boisson, 1998 : 637), bien qu'il détienne de l'information cruciale pour l'entretien du navire et l'exercice du rôle des sociétés de classification.

La société de classification joue un rôle à part mettant en question la pertinence de l'opposition entre régulation privée et régulation publique, à l'instar des agences de notation dans le secteur financier¹⁰. D'un côté, la société de classification est un acteur central de la sécurité puisque les documents statutaires qu'elle délivre sont obligatoires pour tout navire transportant des marchandises à l'international. Lors de ses activités de certification, elle peut également agir dans le cadre d'une délégation de compétences de la part des États du pavillon qui ne sont pas en mesure de certifier les navires qu'ils immatriculent. D'un autre côté, étant une compagnie privée qui entretient des relations commerciales avec le propriétaire et le gestionnaire du navire, ses activités de classification sont soumises à des obligations de rentabilité. La coexistence d'activités réglementaires (la certification) et commerciales (la classification) est ainsi propice aux conflits d'intérêts (Boisson, 1998 : 146). La tension qui en découle met en avant l'importance pour une société de classification de jouir d'une bonne réputation, notamment en évitant de se montrer complaisante envers les demandes de ses clients. À cet effet, les principales sociétés de classification se sont regroupées dans une association internationale (*l'International Association of Classification Societies*) qui veille à la qualité des normes professionnelles.

Dans un système de régulation des risques où les acteurs privés jouent un rôle déterminant, ce qui donne lieu selon Kooiman (2003) à une auto-régulation, les pratiques d'assurance constituent traditionnellement un rouage important dans les processus décisionnels relatifs à la prise de risques. Dans le domaine maritime, les services d'assurance sont généralement rendus par des mutuelles nommées P&I Clubs (*Protection and Indemnity Clubs*) qui couvrent notamment les coûts des pollutions dans les limites prescrites par le droit maritime international (Hay et al., 2008 : 117).

¹⁰ La classification est une activité privée consistant à élaborer des règles de sécurité des navires, à vérifier leur application au moyen de visites et d'inspections (Boisson, 1998 : 127). Sa finalité est de protéger le bien qu'est le navire en se concentrant sur sa solidité structurelle et la fiabilité de l'équipement. Lors de la mise à l'eau d'un navire, les sociétés de classification, en collaboration avec le constructeur, émettent une cote qui traduit les caractéristiques du navire en fonction de critères de sécurité préétablis. Le maintien de la cote d'un navire est conditionnel aux résultats des visites périodiques qu'effectue la société de classification.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la structure de l'industrie s'est complexifiée amenant la doctrine à concevoir les acteurs de la sécurité maritime comme étant liés par une chaîne de responsabilités (Nassios, 2003). Le passage de la métaphore du réseau avec un seul acteur au centre, le propriétaire, à celle de la chaîne de responsabilités reflète une transformation radicale des relations entre les membres de l'industrie dans le cadre d'une stratégie de spécialisation des tâches liées au commerce maritime, de sous-traitance et de flexibilisation des conditions d'exploitation des navires. Cette stratégie complémentaire à la délocalisation est certes commune à la plupart des industries au début du XXI^e siècle. L'industrie maritime présente cependant la particularité d'avoir été à l'avant-garde de la mise en concurrence des États à l'échelle de la planète. Son identité transnationale, manifeste dans l'interprétation très élastique du lien substantiel entre la structure de propriété du navire et l'État du pavillon (Naess, 1972), a eu pour effet de rendre difficile l'application des législations nationales. Le cas de la réglementation du droit du travail par cette industrie illustre particulièrement les dérives possibles d'une régulation faisant fi de la division territoriale du monde (ICONS, 2002).

L'industrie maritime serait ainsi l'une des plus mondialisées, ses pratiques révélant la fiction que constitue la souveraineté dans un espace mondial où s'estompent les frontières (Badie, 1999). Pour les autorités publiques, cette fin des territoires est particulièrement problématique étant donné que leur action, par le biais des mécanismes légaux d'attribution des compétences, doit se baser sur un substrat territorial. Si le processus de la fin des territoires est relativement nouveau dans nombre de systèmes de politiques (Badie, 1995), les enjeux des politiques de la mer présentent par contraste un grand intérêt puisque les autorités publiques compétentes ont été confrontées de longue date aux implications de l'a-territorialité de la haute mer, notamment en ce qui concerne la coordination d'une pluralité d'acteurs publics et privés.

Les principales caractéristiques du système européen de sécurité maritime

La communautarisation de la sécurité maritime en 1993 a marqué un renforcement des pouvoirs de l'échelle européenne en ce qui a trait à la régulation de l'industrie maritime¹¹. Pour décrire le système européen de sécurité maritime, la présentation de ses caractéristiques économiques montrera d'abord l'importance de l'Europe dans le régime international de la sécurité maritime. D'un point de vue institutionnel, il s'agira ensuite de considérer le traitement de la sécurité maritime comme étant représentatif des enjeux globaux du système politique européen. Enfin, l'impact d'événements de mer de grande ampleur sera considéré comme la principale raison de la politisation du système et de sa relative autonomisation par rapport au régime international.

L'importance économique de l'Europe dans le marché du commerce maritime international

Au centre du système européen de sécurité maritime, l'industrie du commerce maritime¹² en Europe génère une valeur ajoutée de 26 milliards d'euros en 2010 (Commission, 2011 : 35). Le transport maritime est un secteur d'activités structurant de l'économie européenne : il constitue à la fois un vecteur et un indicateur de la mondialisation, rend possible les échanges de biens entre les pays européens et le reste du monde, et est un des premiers secteurs d'activités à profiter, ou à pâtir, de la conjoncture du commerce international. Son apport à l'économie européenne est particulièrement manifeste dans les régions maritimes de l'Europe. Les activités indirectes induites par le commerce maritime sont un élément important du tissu socio-économique de plusieurs grandes villes européennes, notamment celles se situant à proximité de l'axe Le Havre – Hambourg (le *Northern Range*).

¹¹ Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, l'expression « Communauté européenne » a été remplacée par celle « d'Union européenne ». La distinction entre ces deux expressions ne sera plus systématiquement apportée.

¹² Pour alléger le texte, nous utiliserons ci-après l'expression « industrie maritime », un calque de l'anglais « shipping industry ».

Depuis les années 1960, les enjeux de l'Europe dans le domaine maritime sont surtout des enjeux d'États côtiers et portuaires. Bordée par 13 mers et 15 000 kms de côtes, l'Europe représente 30 % du trafic mondial, ce qui en fait une des régions les plus fréquentées avec celle du Sud-est asiatique (Ioannides, 2007 : 28). Une portion significative du trafic à destination d'un de ses 1000 ports est due à la dépendance de la plupart des pays européens envers les importations de pétrole. Selon la Commission européenne (2000 : 8), en 1999, « l'Union européenne [occupait] la première place mondiale dans le commerce du pétrole, ses importations de pétrole brut représentant environ 27 % du commerce mondial total [de pétrole brut] », un commerce qui lui-même représentait 36 % du trafic mondial maritime en l'an 2000 (CNUCED, 2011 : 8). À la fin des années 1990 toujours, la quasi-totalité (90 %) du pétrole consommé en Europe était livrée par voie maritime. Étant donné la nature transnationale du marché des énergies fossiles, les changements réglementaires effectués influencent la sécurité énergétique des États membres, mais également, dans un contexte de fortes interdépendances, l'ensemble du marché mondial du transport maritime.

Avec l'apparition des registres de libre immatriculation dans les années 1950, la plupart des navires immatriculés sur un registre d'un État membre de la Communauté européenne ont changé de pavillon pour des raisons fiscales, mais aussi dans un souci d'alléger la réglementation sociale et technique s'appliquant à leur armement (Breton, 2007). Les prérogatives de l'État du pavillon ont ainsi été peu importantes dans les premiers textes communautaires en matière de sécurité maritime. Toutefois, depuis l'adhésion de Malte et de Chypre en 2004 qui immatriculaient alors respectivement les cinquième et sixième flottes mondiales (Psaraftis, 2006), l'Europe est redevenue une entité importante à l'échelle internationale en ce qui concerne les prérogatives de l'État du pavillon. En 2008, plus de 41 % de la flotte mondiale (selon le tonnage de port en lourd) était ainsi aux mains de compagnies européennes (Commission, 2009 : 3). Par ailleurs, malgré la mondialisation des services, la place du continent dans la production de doctrines relativement à la sécurité des navires continue d'être prédominante comme l'atteste le fait que plusieurs des principales sociétés de classification ont leur siège sur son territoire.

L'Europe se présente ainsi comme un des principaux pôles de développement de l'industrie maritime à l'échelle planétaire. En tant que composante régionale d'une industrie fortement

mondialisée, les décisions politiques touchant l'industrie maritime en Europe ont des répercussions sur son équilibre global. Toutefois, jusqu'à la fin des années 1990, cette importance économique ne s'est pas traduite par une prédominance des institutions européennes dans le régime international de la sécurité maritime. Les États membres de l'Union européenne ont continué à défendre leurs intérêts de leur propre chef au sein de l'OMI sans coordination véritable à l'échelle communautaire (Ioannides, 2007 : 56-57). La communautarisation de la sécurité maritime au cours des années 1990 apparaît dans cette perspective comme une tentative de rééquilibrer la capacité de l'Europe d'influencer le cours de la mondialisation par rapport à la taille de son économie (Jacoby et Meunier, 2010).

Cette courte description de l'importance de l'Europe dans le marché maritime international doit être complétée par l'énoncé inverse, celui de l'importance du marché maritime pour l'économie européenne. L'ouverture de l'économie européenne aux flux internationaux a été historiquement un gage de sa prospérité. Laïdi (2005 : 76) note justement à ce sujet que « l'Europe a toujours été dépendante du commerce pour se développer ». La sécurité des circuits d'approvisionnement qui passent par les grands ports internationaux européens constitue ainsi un intérêt commun aux États membres, qu'ils aient sur leur territoire de tels ports ou soient des États sans littoral, et est devenue un paramètre important de toute politique européenne concernant le transport maritime.

La gouvernance européenne, les implications institutionnelles de la communautarisation et les problèmes de coordination

La sécurité maritime fait l'objet de procédures décisionnelles propres à la méthode communautaire depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en novembre 1993. Antérieurement à Maastricht, à l'instar des autres politiques de transport, les décisions communes concernant la sécurité maritime se prenaient sur un mode intergouvernemental. Pour Moravcsik (1993), la logique intergouvernementale dans la construction européenne prévaut étant donné que les principales réalisations du projet politique européen ont été élaborées par les chefs d'État et de gouvernement cherchant à atteindre des objectifs politiques inatteignables sans partage de souveraineté. Les négociations au sein du Conseil européen reflètent les intérêts et les pouvoirs de ses membres. Les principes et les

procédures décisionnelles, tels que le recours à l'unanimité, la recherche de compromis et l'importance des États nations dans la mise en œuvre des règles, s'apparenteraient à celles du droit international. La théorie de l'intergouvernementalisme libéral proposé par Moravcsik souligne ainsi que les traités fondateurs de la méthode communautaire ont avant tout été négociés par les dirigeants d'États souverains à l'issue d'un processus de convergence graduelle de leurs préférences (Pollack, 2003: 18).

S'il faut bien reconnaître l'importance de la logique intergouvernementale dans le projet européen, comme en témoigne le rôle déterminant d'impulsion et d'arbitrage que jouent les réunions du Conseil européen, l'intergouvernementalisme libéral véhicule cependant une conception trop réductrice de la logique communautaire. Cette dernière se révèle par des attributs fondamentaux de l'Union européenne tels que le pouvoir d'initiative de la Commission européenne dans ses champs de compétences, un processus décisionnel à la majorité qualifiée dans des domaines spécifiés par les Traités, l'applicabilité directe et la primauté du droit européen et l'effet d'engrenage des politiques européennes visant, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à construire une « union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » selon les termes du préambule du Traité de Rome.

Le débat animé par les tenants de l'intergouvernementalisme libéral et du néo-fonctionnalisme permet de concevoir le processus de la construction européenne comme la résultante des interactions entre deux systèmes de légitimité, l'un se basant sur la légitimité des États membres, l'autre de nature transnationale qui vise la définition de l'intérêt commun des membres de l'Union et qui prévoit des mécanismes de coordination et d'intégration plus ou moins contraignants. Si ces deux logiques intergouvernementale et communautaire sont présentes depuis ses origines, l'approfondissement de l'intégration européenne après Maastricht et les élargissements successifs ont rendu la cohabitation entre ces deux logiques plus complexe, moins lisible pour les citoyens européens (Smith, 2010).

Compte tenu des lacunes respectives de l'intergouvernementalisme libéral et du néo-fonctionnalisme, à savoir une tendance à sous-estimer la portée de la méthode communautaire et une conception mécaniste de l'intégration européenne, nous proposons d'analyser les politiques publiques européennes en référence au concept de gouvernance.

Sur le plan théorique, la gouvernance propose une synthèse entre les deux théories dominantes des études européennes (Smith, 2010). Elle propose également une troisième voie entre les promoteurs d'une Europe des États nations et ceux d'une fédération européenne (Pollack, 2003).

Outre ce positionnement théorique médian, l'usage du concept de gouvernance serait pertinent, car il renvoie au concept de polycentricité (Ostrom, 2005), à la multiplication des centres de pouvoir dans l'univers des politiques. Avec Smith (2010), nous reconnaissons certes qu'il existe un gouvernement européen. Toutefois, à la suite de Héritier (2002 : 185), nous considérons que l'exercice de la fonction gouvernementale en Europe a recours régulièrement à des modalités non hiérarchiques, relevant de la négociation et de la persuasion, et que rarement de l'imposition¹³.

Préférer « la gouvernance européenne » au « gouvernement européen » a deux implications. D'une part, puisque le pouvoir, les ressources et l'information sont vastement distribués entre les composantes du système politique (Paquet, 2008 : 9 ; Rigaud et Jacob, 2011), le focus de l'analyse concerne plus « la coordination » et l'ensemble des pratiques se développant en Europe dans « l'ombre de la hiérarchie » (Héritier et Lehmkuhl, 2008). D'autre part, on s'intéresse à l'ensemble du processus des politiques, particulièrement à la phase de la mise en œuvre, et non pas seulement à l'adoption d'engagements européens au sein du triangle institutionnel européen. Ce positionnement théorique permettrait ainsi de prendre du recul par rapport à certaines particularités institutionnelles de l'Union européenne à l'instar de son orientation « régulatrice » et de la faiblesse de ses capacités en termes de redistribution des ressources ou pour rendre des services directs à la population (Metcalf, 1992; Majone, 2009).

¹³ Héritier (2002 : 185) distingue le gouvernement de la gouvernance de la manière suivante : « In the literature the concept of governance is used in two different ways [...]. In the encompassing sense it implies every mode of political steering involving public and private actors, including the traditional modes of government and different types of steering from hierarchical imposition to sheer information measures. In the restricted sense it only comprises types of political steering in which non hierarchical modes of guidance, such as persuasion and negotiation, are employed, and/or public and private actors are engaged in policy formulation. »

Pour cet État régulateur, la coordination est considérée comme un moyen d'éviter l'emploi de la contrainte, permettant aux autorités nationales de tirer avantage de la taille d'un dispositif commun de régulation économique qui s'avère appropriée pour lutter contre les problèmes transnationaux, tout en affichant auprès de leurs populations respectives leur rôle stratégique dans ce dispositif. Les modalités de la coordination demeurent toutefois objets à controverse étant donné que, comme le souligne justement Kooiman (2003 : 72), toute autorité apprécie assumer un rôle de coordination, mais est plus réticente à voir son autonomie être limitée du fait de sa participation à un système de partage de la gouverne.

Dans le système politique européen, le recours à la contrainte pour faire respecter les engagements est ainsi souvent le résultat d'un long processus au cours duquel une grande diversité d'instruments est utilisée relevant de la sensibilisation, de la persuasion, de l'incitation, du renforcement des capacités, de l'atteinte à la réputation ou encore de la négociation. Ce recours balisé à la contrainte témoigne de la logique intergouvernementale de l'Union, qui n'est pas sans rappeler la parcimonie des organisations internationales en la matière (Joachim et al., 2008). Il met en relief également l'importante fragmentation des pouvoirs au sein des institutions européennes. Selon Majone (2009 : 43), cette fragmentation exprime la volonté de laisser les États membres contrôler le rythme et le contenu de la délégation de pouvoirs au profit de l'Union par un ensemble d'arrangements institutionnels de représentations des intérêts nationaux et supranationaux.

Conformément à une conception incrémentale de l'intégration européenne, par effets d'engrenage à la marge, dans les premières années de l'eupéanisation des politiques de sécurité maritime, le traitement de la sécurité maritime a été représentatif de la préférence des États membres envers des outils de coordination souples, peu ou pas contraignants¹⁴. La *Politique commune de la sécurité maritime* de 1993 visait par exemple l'harmonisation des pratiques de contrôle de l'État du port dans le but d'éradiquer le phénomène des navires de commerce « sous normes », des navires dont l'insuffisance de l'entretien compromettait leur capacité à prendre la mer (*seaworthiness*). Pour la Commission, l'éradication de ces

¹⁴ Voir notamment les débats entourant l'usage de la méthode ouverte de coordination dans Sabel et Zeitlin (2008).

navires était cohérente avec la construction d'un marché unique encadrée par des normes élevées de protection des droits des travailleurs et de l'environnement. Les navires sous normes étaient stigmatisés dans cette perspective, car ils profitaient d'un avantage comparatif indu et leur existence nivelait vers le bas les pratiques de sécurité dans l'industrie (Barrows, 2009). Mais les conditions de mise en œuvre des engagements européens au cours des années 1990 sont restées largement à la discrétion des États membres, ce qui a abouti en une mise en application hétérogène des engagements européens en fonction des capacités d'action des États membres et ultimement en un fonctionnement sous-optimal du système de politiques.

L'enjeu fondamental de l'eupéanisation des politiques (Saurugger, 2009) est ainsi, à partir de la prise d'engagements consacrée dans des textes législatifs, de faire en sorte que ces engagements soient effectivement mis en œuvre par les administrations nationales (Ioannides, 2007 : 13 ; Belfrage et De la Porte, 2011) et de mettre en cohérence ce que l'on sait d'un problème public avec ce que l'on fait pour le résoudre. Dans le système d'administration déléguée que forme l'Union, compte tenu de la taille du marché européen, une coordination efficace de l'intervention des administrations nationales peut en effet générer d'importantes économies d'échelle et permettre de mieux concentrer les contrôles sur les navires dangereux. À l'inverse, sans coordination, l'architecture du système européen de sécurité maritime favorise le dédoublement des contrôles, voire l'émergence de « ports de complaisance » qui permettraient à des navires sous normes de commercer dans les eaux européennes.

L'eupéanisation peut aussi s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs de contrainte des institutions européennes à l'endroit des États membres. Le rôle joué par la Commission européenne lors des réunions de l'OMI est exemplaire de ce processus d'intégration de plus en plus contraignant pour l'autonomie des États membres. Si la Commission a un statut d'observateur depuis 1974 auprès de l'OMI (Ioannides, 2007 : 55), ce statut n'a pas impliqué une harmonisation *de facto* des positions des États membres lors de leurs interventions dans cette organisation internationale. Cependant, en raison de la primauté du droit européen, un État membre ne peut contredire par sa position à l'OMI ses engagements européens en matière de sécurité maritime. Le rôle de la Commission est ainsi

graduellement devenu celui d'un coordonnateur des positions nationales à l'OMI afin que les voix des États membres pèsent pleinement lors des délibérations au sein de cette organisation internationale. Puisque la coordination à l'intérieur de l'Union ne suffit pas pour prévenir les risques suscités par la mondialisation, ce rôle de coordination sur la scène internationale vise à ce que les règles mêmes de la mondialisation permettent d'éviter des situations de concurrence déloyale ou des externalités négatives sur le plan environnemental (Laïdi, 2005).

Une politisation de la sécurité maritime au gré des événements de mer

L'Union européenne fait figure de système le plus abouti de partage de la souveraineté au profit d'organisations supranationales. Ce statut s'accompagne d'obligations afin de rendre manifeste son apport aux enjeux quotidiens des citoyens européens (Majone, 2009, ix). L'obligation de résultat à l'endroit de l'Union a ainsi amené certains auteurs (Scharpf, 1999; Leca, 2001 : 126; Majone, 2009) à considérer l'enjeu de sa légitimité comme portant essentiellement sur l'apport de ses politiques (*output legitimacy*). Pour Rosamond (2012 : 337), cette orientation vers les résultats aurait rendu possible et aurait consolidé l'approche technocratique de la régulation de l'économie adoptée traditionnellement par la Commission. Étant donné l'importance de la culture de résultats au sein des institutions européennes et leurs relations parfois conflictuelles avec les capitales nationales pour être considérées comme la principale source de légitimité politique (Piattoni, 2010), la survenue d'événements manifestant une défaillance caractérisée des dispositifs européens de régulation s'avère politiquement problématique¹⁵.

¹⁵ Avec l'intensification des effets de la mondialisation, et considérant que les décisions à l'échelle européenne ont pris progressivement une grande importance dans la conduite des affaires publiques à l'échelle nationale, le rôle d'impulsion de l'ordre du jour européen joué par de la Commission a été valorisé, ainsi que celui du Parlement européen. Pour Rosamond (2012), les processus de légitimation au sein de l'Union se seraient transformés afin de reposer également sur l'apport des citoyens conformément aux principes de la démocratie représentative (*input legitimacy*).

Dans le domaine de la sécurité maritime, entre les années 1960 et 1990, l'accumulation de désastres¹⁶ écologiques causés par le transport maritime de pétrole¹⁷ a rendu l'opinion publique européenne particulièrement intolérante envers les pollutions accidentelles causées par les pétroliers (Gold, 1998). L'affirmation du rôle de la Communauté dans la régulation de l'industrie maritime après Maastricht s'est ainsi inscrite dans un processus d'altération des buts des politiques de la sécurité maritime à l'échelle du continent : si traditionnellement les dispositifs de sécurité maritime visaient à protéger le navire de la mer, compte tenu de la politisation des déversements majeurs d'hydrocarbure, ses politiques dans le domaine ont été de plus en plus motivées par la volonté de mieux protéger la mer des risques du transport maritime¹⁸.

Les politiques européennes de la sécurité maritime ont également cherché à se différencier du régime international par l'importance donnée à la mise en œuvre, et non pas seulement à l'édiction de normes. Hormis quelques rares exceptions de divergence entre les droits international et européen de la sécurité maritime (Ringbom, 2008), les pouvoirs contraignants et de coordination propres à la logique communautaire ont visé la mise en application réelle du droit international dans les eaux européennes.

¹⁶ Un désastre est un événement perturbateur, mais face auquel les autorités responsables sont en mesure de mettre en œuvre des actions correctives et préventives. On parle en revanche de catastrophe lorsque les capacités de réaction des autorités responsables sont elles-mêmes détruites. Un événement peut être qualifié de catastrophe dans un premier temps lorsqu'il est impossible aux autorités responsables d'y faire face, puis devenir un désastre lorsque ces autorités sont capables d'agir de nouveau.

¹⁷ Citons notamment les marées noires causées par le *Torrey Canyon* (1967, Royaume-Uni), l'*Amoco Cadiz* (1978, France) ou encore l'*Exxon Valdez* (1989, Alaska). Pour une liste des principales marées noires en Europe, voir l'annexe.

¹⁸ Ce constat est un emprunt à William O'Neil, secrétaire général de l'OMI entre 1990 et 2003. Cité par Ioannides (2007 : 17), O'Neil évoquait la difficulté pour l'industrie maritime, avant les premières marées noires majeures telles que celle du *Torrey Canyon*, de prendre conscience de sa capacité de destruction : « It seemed impossible that the actions of man could have an impact upon something so vast as the oceans. Most people were more concerned about the impact of the oceans on man. » Ce même constat a par ailleurs été formulé par Mme Rémond-Gouilloud (citée dans Robert, 2003 : 9).

Pour l'analyse des politiques, l'étude des changements concernant la sécurité maritime en Europe constitue un prétexte pour traiter la question de l'adaptation des politiques publiques. En effet, antérieurement à l'*Erika* du moins, la politisation de la sécurité maritime était foncièrement réactive (Gold, 1998). Cette approche réactive de la gestion des risques maritimes présentait régulièrement l'inconvénient d'aboutir en des réponses disproportionnées sur le court terme (Baumgartner et Jones, 1993) et tributaires de la dynamique de médiatisation des problèmes publics (Kingdon, 1995). Dans les jours suivant une catastrophe maritime, le contexte émotionnel favorisait la formulation de mesures ambitieuses, voire radicales; avec la perte du caractère saillant du problème de la sécurité maritime dans le temps, l'activisme des dirigeants pour mettre en œuvre les mesures proposées s'estompait (Sobrino Heredia, 2005). Ce décalage entre l'état des connaissances sur les facteurs de risques et la mise en œuvre des politiques publiques révélait ce que nous appellerons dans la suite de la présente étude des obstacles à l'adaptation du système de politiques, des obstacles dressés tant par une instrumentation insuffisante en matière de suivi et de contrôle que par des processus inadéquats de partage et de dissémination des connaissances.

Questions de recherche et organisation de l'étude

L'objet de la présente étude est de proposer une analyse des changements de politiques qui sont survenus en Europe à la suite des naufrages des pétroliers *Erika* et *Prestige*. Nous utiliserons des concepts, dont celui de gouvernance, issus de l'analyse des politiques et de l'administration publique à propos d'un sujet traditionnellement investi par les juristes et les internationalistes (chapitres 1 et 2). Compte tenu de l'importance évidente du rapport au temps dans une étude sur le changement, son orientation méthodologique sera historique, comme l'attestera l'utilisation de la technique de suivi de processus (chapitre 3).

Le cœur de l'argumentation (chapitres 4, 5 et 6) est structuré autour de deux questions de recherche. La première est relative à l'explication de la survenue des changements de politiques:

Comment expliquer que les désastres de l'*Erika* et du *Prestige* aient fait l'objet d'un tel traitement de la part des responsables européens à ce moment historique précis, le tournant du XXI^e siècle?

Pour répondre à cette question, dans le chapitre 4, nous montrerons les limites de la régulation des risques maritimes qui se sont construites sur la longue durée et ont rendu possible la survenue des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige*. Dans le chapitre 5, nous retracerons le processus de politisation que ces deux événements ont suscité au cours des premières années du XXI^e siècle. Nous expliciterons particulièrement pourquoi des avancées significatives ont été effectuées à l'échelle européenne en ce qui concerne la sécurité maritime, un domaine d'intervention pourtant technique et hermétique pour les non-initiés (*hard issue*), alors que des projets fondamentaux pour l'avenir de l'Union européenne, tels que son élargissement, son approfondissement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et sa constitutionnalisation, étaient à l'ordre du jour.

La seconde question de recherche concerne l'appréciation des résultats des changements :

Les changements adoptés par les institutions européennes après l'*Erika* et le *Prestige* ont-ils concouru à la mise en œuvre effective et à l'adaptation des politiques publiques?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'orientation des politiques européennes vers la mise en œuvre effective était présente dès les débuts de la communautarisation de la sécurité maritime. À la suite de l'*Erika* et du *Prestige*, l'échelon européen se serait doté d'instruments de politiques plus adéquats de suivi des engagements pris par les États membres et l'industrie maritime. Grâce à une meilleure connaissance du degré de mise en œuvre de l'acquis communautaire, cet investissement dans les instruments de politiques aurait permis l'adaptation des politiques européennes par rapport aux enjeux posés par le phénomène des navires sous normes.

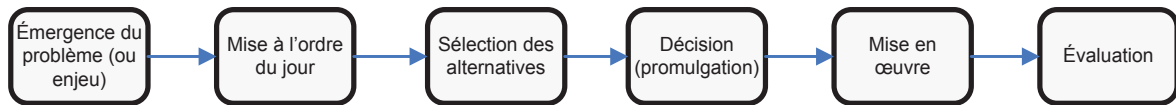
L'étude du système européen de sécurité maritime permettrait alors de mettre en perspective la tendance à la crise de l'Europe (Belfrage et De La Porte, 2011; Boniface et Sueur, 2011; Della Posta et Talani, 2011; Schelkle, 2011; Schelkle, 2012; Arestis et Sawyer, 2012) en soulignant l'importance de l'instrumentation des politiques publiques pour réguler des systèmes polycentriques de gouvernance. La contribution de cette étude de

cas consiste ainsi à montrer que l'intégration européenne n'est pas seulement un enjeu d'approfondissement continu, un processus qui cesse s'il ralentit trop (Ross, 2011 : 18), mais qu'elle suppose aussi un renforcement coordonné des capacités des États membres à mettre en œuvre leurs engagements communs.

Chapitre 1. Les politiques publiques comme processus

Avec son approche séquentielle des politiques publiques, Jones (1970) a été l'un des premiers à proposer un modèle d'analyse de la manière dont les politiques publiques sont fabriquées et évoluent dans le temps. Selon DeLeon (1999), la popularité de cette approche s'explique par ses qualités heuristiques. Elle permet d'organiser un ensemble de concepts relatifs aux principaux éléments de la fabrique des politiques publiques et de décrire la diversité des activités que suppose l'action publique pour faire face à des problèmes ou enjeux publics¹⁹.

Schéma 2: L'approche séquentielle des politiques publiques



D'après Birkland (2010: 26).

Birkland (2010 : 26) observe toutefois que cette approche a fait l'objet de nombreuses critiques au cours des années 1980 et 1990. Les théories proposées par Kingdon (1984), Baumgartner et Jones (1993) ou encore Sabatier et Jenkins-Smith (1993) ont notamment pour point commun de mettre en question la conception linéaire du processus des politiques publiques sous-jacente à l'approche séquentielle. Les observations rapportées par ces auteurs soulignent plutôt le caractère instable et non prédéterminé du processus, traduisant les difficultés des responsables politiques à tirer des enseignements de l'expérience et à agir de manière systématique dans l'univers des politiques (Howlett et Ramesh, 2003: 14; Capano et Howlett, 2009).

¹⁹ La littérature sur le processus des politiques s'intéresse surtout aux politiques visant la résolution d'un problème public. Toutefois, il est possible que des politiques aient pour objet des enjeux dans la mesure où les décideurs visent l'amélioration d'une situation jugée non problématique. Ci-après, afin d'alléger le texte, cette nuance ne sera toutefois pas toujours apportée.

Pour analyser les politiques publiques et leurs changements, nous donnerons d'abord une définition du contenu des politiques publiques prenant acte des critiques formulées à l'endroit de l'approche séquentielle (Schneider et Ingram, 1997). Nous considérerons ensuite deux mécanismes du changement : l'apprentissage et la redistribution des ressources. Enfin, nous proposerons des critères pour étudier les caractéristiques du processus des politiques publiques.

Le contenu des politiques publiques : la variable à expliquer

Le contenu cognitif et le contenu redistributif des politiques publiques

Schneider et Ingram (1997) ont apporté une innovation conceptuelle à l'analyse des politiques publiques en considérant la question de la définition des politiques publiques d'un point de vue substantiel, en s'intéressant à leur contenu. Pour elles (1997 : 69), le contenu des politiques publiques « are intentional and purposeful creations, they reflect commitment toward action ». Une telle définition rejette tout présupposé fonctionnaliste au changement des politiques publiques qui ne peut être une simple réaction à des chocs externes comme les premières études sur le sujet le proposaient²⁰.

Lors d'une analyse d'une politique publique, selon Schneider et Ingram (1997), il convient d'abord de s'interroger sur la manière dont les fins des politiques publiques sont établies. Le contenu des politiques publiques aurait ainsi premièrement une dimension cognitive vu que toute action publique repose sur une interprétation et une compréhension spécifiées des finalités du système de politiques à l'étude et de l'univers des politiques²¹. Les solutions souhaitables à apporter à un problème donné sont des constructions sociales qui varient dans le temps et l'espace. Elles sont inscrites dans un contexte politique particulier qui tend à formater « l'homogénéité de conscience » qu'évoque Gusfield (cité dans Kooiman 2003 :

²⁰ Voir le constat à ce sujet de Cashore et Howlett (2007).

²¹ Schneider et Ingram (1997) notent par exemple qu'avant le *New Deal*, la pauvreté n'était pas considérée comme un problème public, mais comme une condition d'une certaine partie de la population qui était « dans l'ordre des choses ». Dans ce cas, leur analyse les amène à retracer le processus qui a fait de la pauvreté un objet de politiques publiques.

138). Schneider et Ingram (1997) considèrent à cet effet que les politiques publiques « are highly complex, variable, and often unique. Designs emerge from a context and have consequences for that context sometimes over a long period of time ».

Les travaux concernant les coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), ceux reposant sur les concepts de théorie causale²², d'institutionnalisme discursif (Schmidt et Radaelli, 2004) ou encore de référentiel (Muller, 2000) font écho à l'importance du contenu cognitif d'une politique pour comprendre la manière dont elle change. Dans ces travaux, le contenu cognitif serait composé de croyances, de représentations sociales de la réalité, de symboles, d'idées, de normes ou encore de connaissances²³. Pour simplifier la grille d'analyse, nous nous inspirerons de la théorie des coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) qui présuppose que le contenu cognitif est essentiellement composé d'idées qui, mises en relation les unes avec les autres, peuvent former des systèmes de croyances.

Le contenu des politiques publiques n'est toutefois pas seulement cognitif : les politiques publiques sont aussi des contraintes humaines²⁴ visant à avoir des effets sur l'univers des politiques en affectant la distribution des ressources entre les membres d'un système de politiques²⁵. Cashore et Howlett (2007 : 536) évoquent ce volet redistributif des politiques

²² Des travaux qui postulent qu'on retrouve au fondement d'une politique publique une théorie causale qui lie la définition du problème, les moyens à mobiliser pour le résoudre et les résultats attendus de la politique publique (Stone, 1989).

²³ Carson et al. (2009 : 379) utilisent quant à eux l'expression « problem-solving complex » pour désigner ce que nous appelons le contenu cognitif des politiques. Pour eux, cet ensemble inclut : « key values or goals ; the model of representation of the situation ; conceptions of causality and possible policy variables ; the conceptualisation of the problem ».

²⁴ North (1990) souligne que les contraintes peuvent être également physiques. Dans une étude sur le changement de politiques, ces contraintes sont une donnée et non une variable sujette au changement.

²⁵ À l'instar des travaux de Schneider et Ingram, les études concernant les paradigmes des politiques publiques conçoivent pareillement un caractère dual au contenu des politiques publiques en faisant référence à l'opposition classique entre logique d'appropriation et logique conséquentialiste (Cohen et al., 1972; March et Olsen, 1998). Pour Carson et al. (2009 : 24) :

publiques en affirmant : « every policy is a complex regime of ends and means-related goals, objectives, and settings. » Dans la même veine, Nohrstedt (2005 : 1044) rappelle ce qui peut passer pour une évidence : pour que le changement soit effectif dans un système de politiques, il faut que les acteurs aient la responsabilité reconnue de redéfinir l'intervention publique, voire de changer les conditions de participation au système et son fonctionnement.

Les éléments du contenu des politiques publiques

Une fois la dualité du contenu des politiques précisée, il faut constater que des éléments de ce contenu varient plus facilement que d'autres.

Tableau 1 : Les quatre éléments du contenu des politiques publiques

Propension à changer	Contenu cognitif	Contenu redistributif
Forte	Croyance(s) secondaire(s)	Instrument(s)
Faible	Croyance(s) nodale(s)	Institution(s)

Du côté cognitif, Weible, Sabatier et McQueen (2009) considèrent notamment que certaines idées (*deep core beliefs*) sont intimement liées à l'identité des acteurs et ne peuvent que très difficilement être modifiées²⁶. D'autres, appelées « croyances secondaires » (*secondary beliefs*) sont beaucoup plus propices au changement étant donné qu'elles ne concernent qu'une composante d'un système de politiques. Cette composante peut être une entité géographique du système, une règle à l'intérieur d'un dispositif administratif ou un lien constitutif d'une théorie causale (Stone, 1989). Entre ces deux types d'idées, Weible, Sabatier et McQueen (2009) conçoivent un type intermédiaire, les

Paradigm delineates the suitable means for achieving goals, [...] identifies what kinds of expertise should be considered legitimate and relevant, [...] who should be considered competent authorities responsible for decision making and for implementing corrective measures. [...] When institutionalized, a political paradigm shapes the production and distribution of societal resources, forms guidelines for how benefits and related costs are distributed, structures power relationships, and defines logics of appropriateness.

²⁶ Puisque ce type de croyances change très difficilement, nous ne l'intégrerons pas ultérieurement dans notre cadre d'analyse.

croyances nodales des politiques (*policy core beliefs*) autour desquelles se forment des clivages durables entre groupes d'acteurs. Ces dernières conditionnent les préférences des acteurs dans un système de politiques.

Du côté redistributif, à la suite de Kooiman (2003), on peut proposer une distinction entre, d'une part, les instruments de politiques publiques et, d'autre part, les institutions. Les instruments de politiques publiques constituent les moyens par lesquels les autorités publiques poursuivent l'atteinte d'objectifs particuliers. Selon Hall (1993), les changements concernant les instruments peuvent concerner leur calibrage (*specifications of instruments*) et leur type (*choice of instruments*). Selon Hood et Margetts (2007), les types d'instruments de politiques publiques sont au nombre de quatre et sont connus sous le sigle « NATO » dans lequel :

- « N » (pour « nodalité ») renvoie à la manière dont le gouvernement utilise l'information pour se placer au centre du système de politiques;
- « A » (pour autorité) concerne la capacité des gouvernements à commander, interdire ou permettre par des procédures reconnues, des symboles et des dispositifs qui donnent du poids au caractère officiel de leurs déclarations;
- « T » (pour trésor) désigne les outils par lesquels le gouvernement influence l'allocation des ressources financières dans la société;
- « O » (pour organisation) inclut les moyens humains et financiers permettant à une autorité d'agir de manière autonome dans l'univers des politiques pour mettre en œuvre les politiques en fonction de procédures et de règles reconnues.

Les institutions sont par définition moins sujettes au changement puisqu'une institution serait d'après Mahoney et Thelen (2010 : 4) : « a relatively enduring feature of political and social life (rule, norm, procedure) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously ». De plus, pour Mahoney et Thelen (2010 : 10-14), l'institutionnalisation aurait des effets autoreforçants :

The need to enforce institutions carries its own dynamic of potential change, emanating not just from the politically contested nature of institutional rules but also, importantly, from a degree of openness in the interpretation and implementation of these rules. [...] When the enforcement of an institution is contested and uncertain, or when the meaning of an institution is undecided, an actor's interest in institutional continuity may be equivocal and mutable. As the meaning and enactment of an institution change, so too may actor preferences.

L'apprentissage et la redistribution, deux mécanismes du changement

Pour Jones et Baumgartner (2005 : 117), le changement de politiques est une altération de l'engagement d'une autorité publique envers l'atteinte d'un objectif. Un changement de politiques est donc avant tout un acte délibéré et non une modification à un dispositif donné d'action publique produite par une transformation de l'univers des politiques publiques. Mais comment une telle altération de l'engagement d'une autorité publique s'effectue-t-elle? Avant de répondre à cette question en présentant l'apprentissage et la redistribution comme mécanismes du changement, nous préciserons les liens entre savoir et action publique tels qu'élaborés par les pragmatistes.

Un détour par les pragmatistes

Avec les néo-réalistes (Amable et Palombarini, 2009), les pragmatistes s'intéressent à la normativité dans les politiques publiques en raison de l'utilisation d'idées et de croyances pour justifier des décisions collectives ayant des conséquences tangibles sur les droits et obligations des individus (Shapiro et Schroeder, 2008). Dans cette conception des politiques publiques, afin de résoudre les problèmes publics, le processus décisionnel débouche soit sur le maintien du statu quo en ce qui concerne la distribution des ressources dans la société, soit au contraire en leur redistribution.

Adopter une perspective pragmatique pour étudier les politiques publiques est donc pertinente pour traiter de deux enjeux fondamentaux de la vie démocratique : celui de l'apport de l'apprentissage aux décisions collectives et celui de l'ouverture du processus des politiques publiques. Le philosophe pragmatiste américain Dewey concevait ces deux enjeux en interdépendance en considérant que les citoyens au sein d'une démocratie formaient une « communauté d'enquête » (Shapiro et Schroeder, 2008 : 469). Dans cette

communauté, les citoyens étaient engagés dans un processus continu de définition de leurs droits et responsabilités. Idéalement, Dewey souhaitait que les citoyens imitent le processus scientifique²⁷ pour convenir d'un ordre public accepté par tous et pouvant s'adapter continuellement à partir des leçons tirées collectivement de l'expérience²⁸.

La vision que Dewey avait de cette communauté d'enquête reposait donc sur l'idée d'une cohérence forte entre les contenus cognitif et redistributif des politiques publiques, ce qui supposait que les barrières à la compréhension des problèmes publics soient faibles et que les décisions collectives prennent acte des apprentissages en redistribuant de manière pleinement instrumentale les ressources au sein de la communauté.

En s'inspirant des travaux de Simon (1956) concernant les limites de la rationalité et de Schnattschneider (1960) sur la concentration des pouvoirs dans le système politique pluraliste des États-Unis, les travaux de Baumgartner et Jones (1993; 2005) ont notamment mis en relief les nombreuses contraintes à l'émergence d'une véritable communauté d'enquête, les incohérences entre ce qui est appris et ce qui est mis en œuvre, et ultimement les problèmes d'adaptation des politiques publiques.

L'apprentissage et les limites de la rationalité

Selon Sabatier et Weible (2007), l'apprentissage est : « [a] relatively enduring alteration[s] of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that [is] concerned with the attainment or revision of policy objectives. » L'apprentissage peut être un mécanisme du changement des politiques publiques à la condition que les acteurs définissent des finalités à l'action publique et mettent en œuvre des stratégies pour les atteindre. L'apprentissage comme mécanisme de changement soulève la question des capacités de planification et d'action des administrations publiques.

²⁷ Qui minimalement requiert la clarté et la reproductibilité.

²⁸ Dans une approche pragmatique des politiques publiques, pour Shapiro et Schroeder (2008 : 469), « an idea is rational when it solves some specific problem better than existing beliefs and understandings. The pragmatist makes this determination through a critical community of inquiry, a group of persons who, after study, debate and deliberation, accept a new or revised idea as a better solution. »

En reprenant la théorie de la rationalité limitée de Simon, Jones et Baumgartner (2005 : 16) montrent également que la visée instrumentale de l'action rencontre de nombreux biais lors du traitement de l'information. Ces biais sont d'origine organisationnelle (le manque de ressources pour faire le suivi de l'ampleur des problèmes publics et de l'impact des politiques publiques) et psychologique (la tendance à attribuer trop ou trop peu d'attention à un problème en fonction de sa charge émotionnelle). Ils peuvent aboutir en une sous-estimation de la gravité d'un problème ou au contraire à lui attribuer trop d'attention. Trois aspects du traitement de l'information contribuent à limiter la rationalité des acteurs selon Jones et Baumgartner (2005 : 16-17) :

- les individus ne peuvent porter attention sur le court terme qu'à un nombre restreint d'éléments de leur environnement. Leur attention est sélective et peut être influencée par leurs émotions;
- dans un contexte émotionnel marqué par des *focusing events* (Birkland, 2006), les individus éprouvent des difficultés à choisir entre deux stratégies alternatives et privilégieraient une perspective unique pour fonder leur décision;
- les liens entre apprentissage et changement de politique sont loin d'être automatiques, car l'information dans un système de politiques n'est pas neutre : elle s'inscrit dans des relations de pouvoir dont « l'asymétrie d'information » étudiée par les économistes constitue le symptôme. Son utilisation peut ainsi remettre en cause des privilèges établis et suscite des conflits relativement à l'interprétation légitime qu'il convient d'en faire.

Pour résumer ce propos, nous pouvons dire que par l'apprentissage les individus et les organisations cherchent à substituer leurs croyances concernant les politiques par des connaissances satisfaisant aux critères de clarté et de reproductibilité²⁹.

²⁹ Sur la base des études relatives aux pratiques basées sur des preuves (Lapaige, 2009; Jacob, 2009), trois types de contenus informationnels peuvent être discernés :

La redistribution et la dynamique de l'expansion des conflits

Pour Jones et Baumgartner (2005), la rationalité limitée des acteurs explique en partie les problèmes d'adaptation des systèmes de politiques parce que, de manière régulière, ces derniers réagissent tardivement à de nouvelles informations et tendent par la suite à changer brutalement. Un autre facteur essentiel des problèmes d'adaptation tiendrait selon eux à la capacité des acteurs dominants dans un système de politiques à éviter des changements qui remettraient en cause leur position privilégiée dans la distribution des ressources³⁰. Afin d'analyser cette tendance à l'inertie, ils mobilisent la théorie de l'expansion des conflits de Schattschneider.

Pour Schattschneider (1960), les décideurs politiques cherchent habituellement à éviter que des conflits représentatifs d'une vision du monde qui leur est étrangère, ou mettant en jeu des intérêts qui ne sont pas les leurs, ne deviennent contagieux et que leurs résolutions ne s'imposent alors comme des priorités dans l'ordre du jour gouvernemental. À l'inverse, les décideurs politiques en tant qu'entrepreneurs de politiques peuvent choisir un conflit, en faire une priorité en lui donnant de l'attention et en lui attribuant une portée symbolique et politique supérieure (Jones et Baumgartner, 2005: 202). Ce conflit et la manière de le résoudre deviennent alors un marqueur identitaire pour ces entrepreneurs et un exemple de leur volonté de remplir leurs engagements.

- les données, qui sont des descriptions élémentaires de la réalité dénouées de significations et qui ont fait l'objet d'une intervention humaine minimale. Les données sont souvent codées et supposent un effort de sélection, de croisement et d'interprétation pour devenir de l'information;

- l'information qui est une donnée formatée, filtrée et résumée d'une telle manière qu'elle peut être considérée comme vraie et vérifiable. Elle est alors synonyme de preuve;

- les connaissances qui sont des informations pouvant être mises en valeur dans des processus d'apprentissage orientés vers l'action (Lapaige, 2009 :41). Elles doivent aussi satisfaire des critères d'acceptabilité sociale étant donné qu'elles peuvent justifier des actes ayant des conséquences sur les droits et obligations des citoyens.

³⁰ Nous considérons la distribution des ressources et le contenu des règles la concernant comme un indicateur des relations de pouvoir au sein d'un système de politiques.

Pour Baumgartner et Jones (1993), les changements de politiques ne sont ainsi pas neutres politiquement. Ils traduiraient les rapports de force entre des images de ce que les politiques publiques devraient être. Ces images sont manipulées par les groupes de pression et les mouvements sociaux qui mobilisent de l'information, des connaissances, mais aussi font appel aux émotions du public pour promouvoir leurs intérêts.

Selon ces deux auteurs, le formatage du débat public ne vise pas forcément à faire advenir un changement puisque les groupes de pression en place disposeraient de ressources, notamment informationnelles, et auraient un accès privilégié aux décideurs qui leur permettraient de maintenir l'équilibre des pouvoirs en l'état. Selon la terminologie de Baumgartner et Jones, ces groupes de pression produiraient des rétroactions négatives (*negative feedbacks*). Toutefois, Baumgartner et Jones ont observé que cette tendance à l'inertie peut être renversée pour donner lieu à des changements radicaux (*punctuated changes*) passant par l'effondrement des monopoles publics en place et une redistribution plus ou moins complète du pouvoir et des ressources au sein du système. À l'issue de ces changements, on peut observer l'émergence d'un nouveau monopole public, composé de quelques acteurs dominants la conduite des politiques publiques, ou l'émergence d'un mode de fonctionnement plus pluraliste et plus transparent (True et al., 2007 : 178).

D'après la théorie de l'expansion des conflits, un des objets de prédilection de la science politique est l'étude des processus par lesquels des opinions relatives aux objectifs des politiques publiques autrefois dissidentes sont traitées dans l'espace public et viennent à s'y imposer, parfois en modifiant le mode de fonctionnement même d'un système de politiques donné. La définition des alternatives par les décideurs politiques étant l'instrument suprême de l'exercice de l'autorité politique, l'étude de ces processus revient à expliquer les choix gouvernementaux en ce qui a trait à la sélection ou au rejet des problèmes publics de l'ordre du jour gouvernemental³¹.

³¹ Sur un registre similaire, Leca (2001 : 116) considère que la science politique devrait étudier les « effets pratiques des actions gouvernementales sur l'obéissance et le soutien, ainsi que [les] opportunités ouvertes au non à l'action collective et plus généralement comme y invite Bourdieu, l'analyse de la lutte pour le monopole de la représentation légitime du monde social ». Voir aussi sur ce sujet les conclusions de Boyer (2003) quant à l'apport de la sociologie de Bourdieu à l'étude de la régulation. Ce propos est également celui

Mieux étudier la diversité des processus des politiques publiques

Précédemment, nous avons esquissé des éléments de réponses à deux questions importantes de l'analyse des politiques :

- Que faut-il observer lorsqu'on s'intéresse au changement des politiques publiques?
- Sous l'effet de quels mécanismes les politiques publiques changent-elles?

Dans cette troisième section, nous chercherons à nous doter de concepts pour étudier la diversité des processus de politiques publiques. Pour cela, nous ferons d'abord référence à l'opposition classique entre changements incrémentaux et paradigmatiques.

L'opposition orthodoxe entre les changements incrémentaux et les changements paradigmatiques

Selon Cashore et Howlett (2007), la littérature traitant des changements de politiques est marquée par une opposition entre deux types de changements : les changements incrémentaux et les changements paradigmatiques. Un changement incrémental est un changement marginal découlant d'une « comparaison des choix de politiques à opérer à partir de choix antérieurs dans une configuration semblable, examinant les conséquences qui s'en sont suivi » (Palier, Surel et al., 2010 : 21). Le changement incrémental s'inscrit dans un cadre institutionnel stable. Son rythme serait lent et son intensité faible conforme à la méthode de la comparaison successive énoncée par Lindblom (1959). La logique qui l'anime est celle de l'adaptation limitée du contenu des politiques à l'évolution de l'univers des politiques. Le changement incrémental se fonde sur de nouvelles croyances secondaires qui précisent les fins de l'action publique, mais dont la dissémination ne remet en cause qu'à la marge les relations de pouvoir dans un système de politiques. Ces croyances se traduisent par des ajustements instrumentaux qui peuvent aussi bien concerner le calibrage des instruments que le choix des instruments (Hall, 1993). L'observation des changements incrémentaux sur le long terme laisse entrevoir une certaine stabilité du contenu des

de Saurugger (2009 : 363) lorsqu'elle rappelle avec Goldstein et Keohane (1993) que les normes et les idées peuvent faire l'objet d'une institutionnalisation reflétant les intérêts des puissants, ou dans une perspective plus démocratique, de la majorité.

politiques publiques, ou du moins une évolution s'inscrivant dans une trajectoire de gouvernance.

Un changement de paradigme est un changement rapide, intense, révolutionnaire et concernant les préférences mêmes des acteurs. Il implique une redéfinition des objectifs des politiques publiques et entraîne une recomposition des clivages concernant les fins de l'action publique dans le système de politiques à l'étude. Bien que le changement de paradigme politique ne soit « jamais aussi cohérent et complet qu'un paradigme scientifique » à la Popper (Palier, Surel et al., 2010 : 35), un changement de paradigme marque forcément un saut qualitatif dans le contenu cognitif des politiques. Le changement de paradigme suppose aussi une recomposition du système de politiques, une redistribution radicale des ressources et une altération de l'accès aux décideurs politiques.

L'intensité du changement sur les plans cognitif et redistributif

Palier, Surel et al. (2010 : 70-71) ont cherché à prendre du recul par rapport à l'opposition classique entre, d'une part, des changements lents et incrémentaux et, d'autre part, des changements rapides et paradigmatiques. Avec Cashore et Howlett (2007), ils ont observé qu'il était possible qu'un changement incrémental opère « une rupture lente » par rapport à l'équilibre prévalant antérieurement dans le système, ce qu'ils ont désigné comme étant un changement incrémental progressif. Ils ont aussi désigné des changements comme étant de « faux paradigmatiques », c'est-à-dire des changements rapides à l'issue desquels les relations au sein du système sont restées en équilibre.

Ces observations se fondent sur la prise en considération de deux critères :

- le tempo (ou le rythme) du changement;
- la direction du changement, qui renvoie soit au maintien d'un équilibre, soit à un processus cumulatif « en direction d'un nouvel équilibre ».

Le choix de ces critères nous apparaît problématique pour deux raisons. Premièrement, si le tempo importe pour rendre une période historique significative par rapport à des processus de long terme dans lesquels elle s'insère, il faut observer également ce qui change pendant cette période en se référant aux variations du contenu des politiques. Autrement dit, il

convient plutôt de s'intéresser à l'intensité des changements, c'est-à-dire au rapport entre leur ampleur et leur durée.

Deuxièmement, Cashore et Howlett (2007), tout comme Baumgartner et Jones (1993), considèrent que le changement s'arrête avec l'émergence d'un nouvel équilibre dans le système de politiques. Une telle prémisse contredit la conception dynamique des politiques publiques évoquée par Capano et Howlett. En affirmant « All policy is policy change » (2009 : 3), ces deux auteurs rappelaient que, derrière les apparences de stabilité, les systèmes de politiques sont continuellement animés par des conflits et des controverses dont l'appropriation permet à l'analyste de restituer les origines du processus de changement³².

Pour analyser ce changement, de manière cohérente avec la définition du contenu des politiques que nous proposons, deux questions doivent être posées :

- Les changements de politiques ont-ils été d'une telle intensité qu'ils constitueraient une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques?
- Ces changements ont-ils marqué une rupture quant à la distribution des ressources?

Les réponses à ces questions renvoient à quatre cas de figure :

1. Les changements n'ont ni marqué une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques ni consacré un changement quant à la distribution des ressources. Ce sont des changements incrémentaux;

³² Pour nous, la question de la direction du processus des politiques est ainsi moins une question théorique (le système de politiques est-il ou non en équilibre?) qu'une question méthodologique (comment retracer la trajectoire que le système a parcourue dans le temps?). Dans cette perspective, nous adhérons aux propos de Favre (2005) concernant l'épistémologie de l'analyse des politiques. En arguant que le monde futur reste irréductiblement imprévisible, Favre invite à rendre compte de la direction des politiques publiques en s'intéressant à ce qui est advenu (2005 : 65). Ceci a une implication majeure en ce qui concerne l'étude de la direction du changement : elle ne peut qu'être rétrospective et prendre la forme d'une enquête historique, c'est-à-dire d'une description suffisamment complète du système qui aboutit en *la prédiction logique* des événements déjà advenus. Favre (2005 : 67) citant Popper évoque à ce sujet le caractère déterminé du passé.

2. Les changements ont marqué à la fois une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques et une rupture quant à la distribution des ressources. Ce sont des changements paradigmatiques;
3. Les changements ont marqué une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques, mais n'ont pas engendré de redistribution des ressources. Nous appelons ce cas de figure des changements de préférences;
4. Les changements n'ont pas marqué une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques, mais ont engendré une redistribution des ressources. Ceci renvoie par exemple au cas du remplacement d'un monopole public par un autre observé par Baumgartner et Jones (1993). Nous appelons ce cas de figure des changements de composition du système de politiques.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons introduit un ensemble de concepts concernant le changement et le processus des politiques publiques. Pour pallier les lacunes de l'approche séquentielle, nous avons privilégié une définition de la variable dépendante, les politiques publiques, en fonction de leur contenu. Le contenu des politiques publiques serait double : cognitif et redistributif. Une telle définition nous a permis de souligner les tensions nombreuses entre les deux mécanismes du changement, l'apprentissage et la redistribution. L'effet conjoint des limites de la rationalité et de l'inertie des systèmes de politiques entraverait régulièrement les visées instrumentales des politiques publiques.

Pour observer le changement des politiques publiques, nous avons proposé le critère de l'intensité. Pour analyser les décalages entre les objectifs et la mise en œuvre des politiques, nous avons dissocié l'intensité sur le plan cognitif et l'intensité sur le plan redistributif. Dans la conclusion de la présente étude, nous mobiliserons ces deux niveaux d'analyse pour caractériser les changements que le système européen de sécurité maritime a connus entre 1993 et 2011.

Chapitre 2. L'étude de cas et l'analyse de la gouvernance publique

L'analyse détaillée du système européen de sécurité maritime a pour objectif de fournir une compréhension fine du changement des politiques publiques dans le cadre d'un État régulateur. À la suite d'Hassenteufel (2008), nous utiliserons de manière interchangeable les concepts de régulation, d'État régulateur et de gouvernance.

Majone (1997) fournit une mise en contexte du processus d'émergence de l'État régulateur. Il explique le déclin de l'État interventionniste (*positive state*) depuis la fin des années 1970 par la concaténation de plusieurs stratégies : la privatisation des services publics, la libéralisation des marchés, la réduction des dépenses publiques, la formation d'espaces de libre échange, l'introduction des préceptes du nouveau management public. L'émergence d'un État régulateur découlerait de ce déclin de l'interventionnisme étatique jugé défaillant car capturé par des intérêts politiques et corporatistes (Majone, 1997 : 5). Il signerait aussi la préférence pour l'encadrement des transactions marchandes par des règles (*rule making*) au détriment du financement direct d'une économie publique productrice de biens et services (Laïdi, 2005). La notion de régulation serait ainsi devenue synonyme de production de règles relatives à la conduite des échanges marchands. Dans cette perspective, les entreprises dites de « dérégulation » des années 1980 seraient plus exactement des initiatives de « rerégulation » consistant à confiner le rôle de l'État à l'édiction de normes et à habilitier pleinement les acteurs économiques privés dans la mise en œuvre de ces normes.

Dans ce processus d'émergence de l'État régulateur, plusieurs facteurs ont contribué à faire de l'Union européenne le système politique s'apparentant le plus à ce type d'État. Son manque de capacité budgétaire et fiscale, la faiblesse de ses politiques redistributives et la volonté de faire converger les politiques nationales par la production de normes communes auraient contribué selon Majone (1997) à cet état de fait.

D'un point de vue conceptuel, la notion de régulation renvoie à l'ensemble des actions cherchant à prévenir des situations chaotiques et des crises, à l'instar des catastrophes industrielles majeures comme les marées noires. Pour Aglietta (1997 : 18), la crise serait

présente dans la régulation étant donné que ce sont les caractéristiques mêmes des systèmes politiques et économiques qui génèrent des conflits entre leurs membres³³. Compte tenu de la dynamique continue des rapports de force entre les membres de systèmes de politiques, la régulation demeure pour cet auteur « ouverte, partielle et inachevée », produisant au mieux « une cohérence locale » propre à ce système (Aglietta, 1997 : 13; Smith, 2010 : 221). Il n’y a pas de régime de régulation idéal et dénoué de conflits. La régulation a toujours des limites qui consacrent un compromis entre les membres d’un système de politiques à un moment historique donné. Pour Aglietta, la question de la régulation d’un système n’incorpore donc pas forcément l’enjeu de son efficacité.

Les études portant sur la protection de l’environnement et l’exploitation des biens communs offrent de nombreuses illustrations de la complexité d’une analyse relative à l’efficacité de la régulation. Cette complexité est à la fois technique et politique (Beck, 2003). Elle est technique étant donné la diversité des dimensions à intégrer qui ne font pas l’objet d’une marchandisation. Tous les agréments et les désagréments ne donnent pas lieu à des échanges monétaires, ce qui constitue pour l’économie du bien-être « des externalités » positives ou négatives. De plus, « l’empreinte écologique » des transactions économiques peut apparaître après plusieurs années, ou encore être inconcevable en l’état des connaissances au moment où elles sont réalisées. La complexité est également politique, car les institutions encadrant l’exploitation des ressources naturelles conditionnent une certaine répartition du pouvoir, des privilèges et des obligations comme nous l’avons vu dans le chapitre 1.

Avec Beck (2003), nous constatons que la manière dont la technique et le politique interagissent peut mener un système à la crise, ce qui s’exprime par une politisation des externalités négatives (ou de l’inéquitable distribution des externalités positives) d’une ampleur telle qu’elle force des changements de politiques majeurs. Au cours des périodes conflictuelles et émotionnellement lourdes, comme l’ont montré Jones et Baumgartner

³³ La théorie de la régulation offre ainsi des outils pour dépasser l’opposition entre les thèses utilitaristes-fonctionnalistes selon lesquelles le changement survient en réponse à des chocs externes (à l’instar des premières versions de l’*Advocacy coalition framework*) et les thèses mettant de l’avant la dépendance au chemin parcouru et un type de changement au mieux incrémental (Pierson, 2004).

(2005) et comme nous l'avons abordé succinctement dans le chapitre 1, le mode de régulation par la crise soulève deux problèmes majeurs :

- un problème concernant la valorisation des apprentissages qui pose la question des limites de la rationalité;
- un problème concernant l'ouverture aux revendications des parties lésées antérieurement, ce qui peut induire le remplacement d'un monopole public par un autre.

A priori, la polycentricité des systèmes de gouvernance accentuerait l'ampleur de ces problèmes étant donné la dispersion du pouvoir, des ressources et de l'information qui les caractérise (Paquet, 2008 : 9). En porte-à-faux avec le sens commun, la théorie de la gouvernance polycentrique d'Ostrom (1990) rejette l'inévitabilité d'un mode de régulation par la crise en explicitant comment une communauté politique comprenant de multiples composantes en partie autonomes et dont l'attribution des compétences est imprécise peut gérer des biens communs d'une manière efficace et légitime. Une première section du présent chapitre sera dédiée à la présentation en détails de cette théorie et de sa pertinence pour l'étude du système européen de sécurité maritime.

Dans une deuxième section, nous proposerons des critères pour expliquer la politisation des limites de la régulation³⁴, un processus marquant de l'évolution de la sécurité maritime en Europe au cours de la période sous observation. Dans une troisième, nous exposerons les conditions sous lesquelles un système de politiques peut s'adapter, et non réagir en entrant en crise, par la mise en cohérence entre ce que leurs membres savent de la gestion durable et partagée des biens communs et ce qu'ils font en conséquence pour redistribuer en leur sein les ressources. La pertinence du cas de la sécurité maritime en Europe sera esquissée en ce qui a trait à l'étude de l'adaptation des systèmes de politiques.

³⁴ Ce qui est également appelé dans la littérature des *policy failures*.

La théorie de la gouvernance polycentrique

La régulation dans les systèmes de gouvernance polycentrique

En conclusion de recherches relatives à des changements de politiques en Europe, Capano et Howlett (2009 : 229) soulignent que les gouvernements nationaux continuent d'être des acteurs centraux dans les processus de changement. En contradiction avec les thèses d'un retrait des États à l'heure de la mondialisation, depuis les années 1970, il y aurait surtout eu selon eux une transformation de leur structure politico-administrative, de leur instrumentation et de leur stratégie en vue de piloter plus adéquatement les initiatives d'adaptation du tissu socio-économique dans la mondialisation. La création de systèmes de gouvernance polycentrique³⁵ qui cherchent à coordonner plus efficacement le rôle de différents types d'autorités publiques (nationales, supranationales, locales) et les interactions entre ces autorités publiques, le marché et la société s'inscrirait dans cette transformation de l'État (Lévesque, 2003; Skogstad, 2003).

En Europe, la théorie de la gouvernance polycentrique met en lumière le rôle de différents échelons d'action publique (européen, nationaux, locaux) dans le processus des politiques publiques et le rôle de réseaux d'action publique incluant des entreprises privées et des groupements de la société civile. Schmitter (2004 : 49) définit ainsi ce type de gouvernance comme un dispositif de prise de décisions contraignantes entre de multiples acteurs publics et privés en situation d'interdépendance les uns par rapport aux autres et qui n'attribue aucune compétence exclusive aux autorités publiques y participant, ni n'affirme une hiérarchie stable entre ces dernières³⁶.

³⁵ Nous préférons cette expression à celle de « gouvernance multi-niveau » étant donné que cette dernière véhicule l'idée de la supériorité d'un niveau par rapport à un autre. Le concept de polycentricité exprime mieux l'absence *a priori* de hiérarchie entre une multitude de centres de pouvoir.

³⁶ Piattoni (2010 : 1) propose une définition proche de celle de Schmitter en établissant que la notion de gouvernance polycentrique évoque la superposition de compétences entre au moins deux types d'autorités et l'existence d'arrangements interdépendants en vue de prendre des décisions contraignantes envers des réseaux d'acteurs, aussi bien publics que privés, individuels que collectifs, qui ont tendance à se densifier.

La notion d'interdépendance est centrale dans cette définition. Elle permet de scruter la manière dont les autorités publiques cherchent, en interaction avec le marché et la société civile, les modalités les plus efficaces pour faire face au paradoxe de la mondialisation voulant que l'accroissement des échanges transnationaux ait des répercussions aussi bien globales que locales³⁷.

L'accent mis sur l'interdépendance s'accompagne de la reconnaissance de la complexité des systèmes de politiques. La complexité renvoie à la possibilité que les décisions prises par les acteurs au sein d'un système de politiques n'aient pas les effets escomptés en raison de la multitude des interactions entre les composantes du système. Baumgartner et Jones (1993) expliquent ceci par la stratégie des acteurs dans un système polycentrique à défendre leurs intérêts auprès des diverses échelles d'action publique (stratégie de *venue shopping*) et par la présence d'acteurs en mesure d'imposer leur veto³⁸. Les conflits concernant la répartition des compétences et la complexité découlant du grand nombre d'acteurs adhérant à des conceptions parfois fortement contrastées de l'autorité font ainsi de ces systèmes de gouvernance des contextes particulièrement exigeants pour la prise d'engagements.

En référence au systémisme, la complexité est propice à des phénomènes d'entropie dans un système de politiques donné (Luhmann, 1995). Elle peut aboutir en des carences de la régulation, des « externalités négatives » en économie, des désagréments non compensés adéquatement. L'existence de ces externalités négatives peut, dans certaines circonstances historiques, donner lieu à des crises systémiques qui expriment les limites de la régulation.

Pour les autorités publiques régulatrices, le défi de l'interdépendance complexe consiste ainsi à éviter des crises qui apparaissent lorsque le contenu des politiques publiques ne permet pas de résoudre efficacement des problèmes publics, ce qui peut à terme accroître la vulnérabilité du système de politiques, diminuer ses capacités homéostatiques (capacités qui lui permettent de conserver son équilibre de fonctionnement), nuire à sa robustesse et à

³⁷ Bache et Flinders (2004 : 3) évoquent à propos de ce paradoxe le néologisme « glocalisation ». On peut aussi citer Bell (1987 : 14) pour qui : « the national state has become too small for big problems in life and too big for the small problems of life ».

³⁸ À ce sujet, voir aussi Scharpf (1988).

sa résilience (Anderies et al., 2004) et par effet de contagion fragiliser l'ensemble de l'univers des politiques (d'après Habermas, 2012 : 13).

Étant donné la capacité des systèmes complexes à produire des normes qui leur sont propres, considérant de surcroît la tendance à la spécialisation des connaissances (Beck, 2003), la régulation de ces systèmes doit tendre à la préservation de leur autonomie tout en évitant que cette autonomie ne devienne source de vulnérabilité. Pour empêcher que ces systèmes ne soient « victimes des nécessités qui résultent de leur liberté » (Habermas, 2012 : 204), l'analyse des systèmes de gouvernance polycentrique s'attarde sur la question du dosage entre liberté et contrainte. La performance potentiellement variable de ces systèmes pousse à s'interroger quant aux conditions institutionnelles et organisationnelles de la coordination de l'action de diverses autorités lors de la mise en œuvre des politiques.

Le cadre conceptuel d'Ostrom

Parmi les écrits traitant de la gouvernance polycentrique, ceux d'Elinor Ostrom (1990; 2005) fournissent un cadre conceptuel permettant de concevoir ces conditions. Ostrom (1990) s'intéresse à la manière dont l'action de la pluralité d'acteurs qui composent les systèmes de politiques est coordonnée à la suite de la prise d'engagements communs. Ces engagements établissent les priorités de l'action des membres, mais aussi en creux ses limites, ce que volontairement, par faute de moyens ou par souci de rallier l'assentiment du plus grand nombre, ils ont exclu de leurs négociations.

Considérant la régulation comme un bien commun dont les règles empruntent des caractéristiques de biens dits de club relatives à la rivalité et à l'exclusion, Ostrom (1990 : 42) désigne trois conditions d'une régulation efficace et durable des ressources communes:

1. Mettre en place une structure de coordination au sein de laquelle des représentants des composantes du système (pouvant être des responsables politiques ou administratifs, des représentants de groupes d'intérêts marchands ou de groupements de la société civile) prennent des engagements relativement à l'atteinte de résultats. Ceci peut s'effectuer par la délibération;

2. Créer des mécanismes de suivi permettant de juger du respect des engagements des parties;
3. Se doter de procédures de contrôle et de retrait des privilèges associés à l'inclusion dans le système en cas de non-respect des engagements.

La transposition de la théorie de la gestion des biens communs d'Ostrom à l'analyse de la gouvernance polycentrique met ainsi l'accent sur la possibilité de trouver une solution alternative à une approche strictement hiérarchique de la gouvernance par l'intermédiaire d'arrangements de partage de la gouvernance et de coordination des politiques³⁹. Le dosage à établir entre liberté et contrainte renverrait à celui entre les privilèges découlant de l'inclusion dans un système de politiques et la possibilité d'exclure de ce système des acteurs dont le comportement ne participe pas d'une mise en valeur durable des ressources communes (Ostrom, 1990). Cette transposition gagne en pertinence avec l'accélération du phénomène de mondialisation, étant donné que la mondialisation exige, d'une part, que les systèmes de politiques soient de plus en plus autonomes⁴⁰ et, d'autre part, que cette autonomie soit guidée par des dispositifs fiables (Levi-Faur, 2005).

La pertinence théorique de l'étude de cas

Selon Marks (1996), la construction européenne illustre de la manière la plus manifeste le type polycentrique de gouvernance. Pour cet auteur, le concept de gouvernance

³⁹ Pour Scharpf, cité par Piattoni (2010 : 212), les acteurs cherchent à mieux coordonner leurs interventions dans le cadre d'une solution partagée de crainte de voir sinon s'imposer à eux l'autorité d'une entité extérieure. La coordination se situerait ainsi dans l'ombre de la hiérarchie (*the shadow of hierarchy*) et renverrait à la capacité d'une multitude d'acteurs en situation d'interdépendance de prendre des engagements concernant la régulation de leurs échanges et par la suite de les respecter. Voir également Kooiman (2003) et la tension entre la *co-governance* et la *hierarchical governance*.

⁴⁰ Pour Leca (2001 : 118), « L'un des principaux problèmes de gouvernabilité [...] provient de la capacité croissante d'un certain nombre de secteurs de résister avec succès à tout guidage politique, centralisé ou non, dans la mesure où ils ont une capacité d'autoreproduction et d'autodéfense considérable. [Ceci risque de rendre plus difficile] le traitement des externalités négatives, alors que celui-ci est l'une des bases fondamentales de la légitimité de l'État, si l'on en croit la théorie des biens publics. »

polycentrique permet d'étudier la cohabitation entre la logique intergouvernementale et la logique communautaire dans le processus de construction européenne. La théorie de la gouvernance polycentrique apparaît ainsi comme une tentative de synthèse entre l'apport de l'intergouvernementalisme libéral et le néo-fonctionnalisme, notamment en conciliant le fait que les États membres puissent résister à des conséquences non désirées de l'intégration européenne grâce à l'existence de nœuds d'interdépendances qui les incitent à mieux coordonner leurs interventions (Bache et Flinders, 2004 : 2).

Avec l'accélération du phénomène de mondialisation dans les années 1990, l'Union européenne s'est attelée à renforcer ses caractéristiques la différenciant des organisations internationales. Deux stratégies ont été suivies à cet effet (Jacoby et Meunier, 2010; Laïdi, 2005; Woll, 2005) :

- montrer aux citoyens européens que le projet européen ne se réduisait pas à un projet de libre-échange économique, mais qu'il visait plutôt à tirer pleinement profit de la taille de la communauté politique que constitue l'Union européenne;
- investir les organisations internationales afin de faire la démonstration que « la véritable raison d'être de l'Europe [était de s'assurer] de la dimension et de la puissance pour peser dans l'organisation du monde »⁴¹. La présence continue et coordonnée de l'Union dans ces organisations participait de la volonté de « mieux maîtriser » la mondialisation, de prôner une vision commune de la régulation du capitalisme au lieu d'une multitude de revendications nationales dont l'écho risquait d'être faible face à l'influence des puissances américaine et asiatiques.

Ce processus d'affirmation du rôle international de l'Union a cependant rencontré de fortes réticences de la part des États membres soucieux de voir à moyen terme la logique des engagements contraignants européens s'appliquer également dans le domaine des relations internationales. Le cas de la sécurité maritime est explicite à ce sujet. Le problème de la sécurité maritime a été traditionnellement défini comme devant être résolu à l'échelle

⁴¹ Discours « La gouvernance ou comment donner sens à la globalisation », prononcé par Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce, le 27 juillet 2001 à Madrid (Séminaire de l'Escurial).

internationale. L'arrivée d'un acteur « régional » comme l'Union européenne risquait selon plusieurs États membres de déstructurer le mode de régulation, menant à des effets pervers en ce qui concerne la compétitivité de l'économie européenne et l'efficacité globale du régime international. Dans les premières années de la communautarisation, la prise d'engagements à l'échelle européenne avait ainsi pour principal objectif de compléter les dispositions du régime international. De plus, cette prise d'engagements était essentiellement formelle et ne remettait en cause qu'à la marge les pouvoirs des États membres lors de la mise en œuvre des politiques. La survenue de deux accidents majeurs, celui de l'*Erika* et celui du *Prestige*, est toutefois venue politiser le domaine de la sécurité maritime. À l'issue de cette politisation, les relations de pouvoir entre les institutions européennes, les États membres de l'Union et l'organisation internationale responsable, l'OMI, ont été altérées.

La politisation des limites de la régulation

Des critères pour étudier la politisation des problèmes publics

La politisation peut être définie, notamment à la suite de Cefaï (1996) et de Lagroye (2003 : 360), comme un processus de requalification d'une activité sociale en activité politique, c'est-à-dire une activité au cours de laquelle des acteurs considèrent un phénomène social comme relevant d'un enjeu d'ordre public et militent pour une altération du champ des actions collectives souhaitables et réalisables. Sa reformulation engendre une transformation plus ou moins marquée des pratiques de légitimation des gouvernants. Selon cette définition, tout type d'activité sociale peut devenir politique. Toutefois, les observateurs relèvent « une surprenante continuité » quant à la trajectoire des politiques publiques (Rose et Davies, 1994; Howlett et Ramesh, 2003 : 235). Ce constat appelle la définition de critères permettant de décrire avec détail le processus par lequel une activité sociale devient politique.

Trois niveaux d'analyse peuvent être distingués pour cela :

1. L'ampleur tangible d'un problème public restituée par différents indicateurs qui lui sont spécifiques. Les caractéristiques des dispositifs de mesure de l'ampleur des

problèmes traduisent les orientations de la théorie causale (Stone, 1989). Puisqu'il est difficile de lier l'ampleur d'un problème (mesurée en valeurs monétaires par exemple) et son importance dans l'univers des politiques, ce premier niveau d'analyse ne doit pas occulter que la politisation des problèmes est ancrée dans des contextes sociaux et culturels qui modèlent la compréhension même des problèmes, influencent l'attention apportée à leurs causes et l'élaboration des mesures de prise en charge (Jovanović et al., 2012 : 12).

2. La gravité relative du problème dans l'univers des politiques. L'univers des politiques est émaillé par un grand nombre de problèmes publics dont le caractère saillant varie dans le temps et l'espace : certains problèmes, tels que le terrorisme, les accidents industriels et les catastrophes naturelles, s'imposent brutalement, alors que d'autres ont un processus d'émergence plus lent et généralement plus prévisible⁴². Baumgartner et Jones (1993) constatent que les premiers tendent à monopoliser l'attention publique (l'attention des autorités et de l'opinion publiques), ce qui pousse les médias à couvrir l'actualité en continu dans l'attente d'un évènement marquant et subit. L'attention dépend ainsi de la manière dont est médiatisé le problème, notamment compte tenu des capacités des médias à publiciser un évènement en même temps que les gouvernants, voire avant ces derniers. Concernant la médiatisation des problèmes publics, Baumgartner et Jones (1993) évoquent une fascination des médias pour les conflits et leur tendance à restituer les faits en opposant des protagonistes. Pour eux, les échecs des systèmes de régulation des risques sont particulièrement susceptibles à engendrer une polarisation de l'attention publique sur des évènements problématiques qui occupent l'espace médiatique au cours d'une certaine période. L'attention des autorités et de l'opinion publiques étant limitée, ceci tendrait à sous-estimer des problèmes récurrents et potentiellement plus nuisibles sur le long terme.
3. Le sens et la portée symbolique du problème. Certains évènements deviennent des *focusing events*, des évènements monopolisant l'attention publique en raison de leur

⁴² C'est par exemple le cas « des accidents au ralenti » que sont les pluies acides (Roqueplo, 1987).

ampleur et de leur émergence rapide (Birkland, 2006), mais également parfois en raison de leur potentiel pour synthétiser des liens de causalité complexes (*wicked problems*), fédérer de larges coalitions pour leur résolution (Schattschneider, 1960) et incarner l'esprit du temps (*Zeitgeist*). Pour Birkland (1997; 2006), l'attention publique serait ainsi fonction de la portée symbolique du problème⁴³. L'analyse du changement privilégie alors l'étude de la réponse sociale qui donne du sens à un problème plutôt qu'une simple description de son ampleur (Gusfield, 2009 : 172).

La pertinence de l'étude de cas pour l'étude de la politisation

Les marées noires sont des événements spectaculaires et à forte charge symbolique. Selon Birkland (1997), en tant que *focusing events*, leur couverture médiatique a contribué à la prise de conscience environnementale des années 1960 et 1970 en Occident en illustrant de manière saisissante les difficultés des sociétés industrielles à mettre en valeur durablement les ressources naturelles.

Ce qui est surprenant cependant, et qui mérite à ce titre explication, tient au fait que le problème des déversements de pétrole accidentels par des navires n'est pas à proprement parler un problème nouveau en 1999 lors du naufrage de l'*Erika*, puis en 2002 lors de celui du *Prestige*, puisqu'il y a eu de nombreux précédents à ces désastres dans les eaux européennes depuis les années 1960⁴⁴. On ne peut donc pas considérer la nouveauté de l'information relative à la dangerosité du transport maritime de pétrole comme un facteur d'explication de la politisation de la sécurité maritime entre 1999 et 2002.

De plus, la prévention des accidents en mer est un enjeu public de taille modeste pour plusieurs raisons. Il concerne premièrement les gens de mer, une population professionnelle en forte diminution en Europe consécutivement aux problèmes des pêcheries et à la concurrence des travailleurs des pays émergents lors de l'armement des navires de

⁴³ Selon Birkland (1997 : 12), les symboles « condense complex ideas into easily understood, easily transmitted ideas, in which [their] meanings and underlying ideas are generally shared by [its] propagator and [its] recipients. »

⁴⁴ Voir l'annexe pour une liste des principales marées noires en Europe entre 1967 et 1997.

commerce et de croisière. La sécurité maritime est également un enjeu technique (*hard issue*) qui attire normalement peu l'attention du public du fait de la culture de discrétion de l'industrie maritime, une industrie dont les activités se situent en bonne partie en dehors de l'écoumène, et qui concerne au premier chef des experts reconnus pour apprécier la capacité d'un navire de prendre ou non la mer (Howlett et Ramesh, 2003 : 236;). Il ne s'agit *a priori* pas d'un enjeu politique à raccorder à un débat de valeurs avec une forte dimension intersectorielle (Smith, 2010). Enfin, l'importance relative des déversements accidentels d'hydrocarbure est marginale par rapport aux autres sources de pollution (Buchet, 2003).

Pourtant, les désastres de 1999 et de 2002 ont alimenté des changements majeurs dans la régulation de l'industrie maritime. C'est sur la base de ce paradoxe que nous nous sommes posé notre première question de recherche, qui est rappelons-la : « Comment expliquer que les désastres de l'*Erika* et du *Prestige* aient fait l'objet d'un tel traitement de la part des responsables européens à ce moment historique précis, le tournant du XXI^e siècle? »

Pour expliquer le processus de politisation de la sécurité maritime en Europe, nous chercherons à montrer les interactions entre les trois niveaux d'analyse cités précédemment. Selon la théorie causale dominante consistant à réduire les coûts des pollutions accidentelles maritimes par hydrocarbure aux coûts monétaires pour les activités commerciales, ces deux catastrophes se classaient parmi les plus importantes de l'histoire industrielle.

Mais plus que leur ampleur tangible déterminée notamment lors des procédures d'indemnisation, la gravité relative de ces catastrophes s'est avérée particulièrement forte dans la mesure où elles ont concerné des populations fragilisées, fortement sensibilisées par le problème de l'insécurité du transport maritime international et devenues intolérantes envers ce type de risques en raison de l'accumulation des marées noires depuis les années 1960.

Enfin, la gravité relative de ces marées noires a trouvé un écho particulier compte tenu de leur potentiel pour symboliser les travers de la mondialisation et le manque de responsabilisation des acteurs du capitalisme avancé (Habermas, 2012; Beck, 2003). Mettant en relief l'opacité de l'industrie et le nivellement vers le bas dans un marché

mondialisé et dérèglementé (ICONS, 2002), ces désastres ont semé des doutes au sein de la population quant à l'aptitude des autorités publiques, les institutions européennes comprises, à prévenir ces risques industriels. Dans un contexte de popularité des thèses altermondialistes (Della Porta, 2008), les institutions européennes auraient ainsi décidé d'étendre les conflits autour de la question de la régulation de l'industrie maritime pour rendre tangible auprès de la population leur plus-value en tant qu'entrepreneurs de politiques et pour préserver leur légitimité en tant qu'acteurs efficaces (*output legitimacy*).

L'adaptation des systèmes de politiques

Le concept d'adaptation invite à focaliser l'analyse sur les relations entre les caractéristiques des systèmes de politiques et les exigences évolutives de l'univers des politiques. Il s'intègre dans une approche interactionniste de la régulation présupposant que les défaillances des systèmes de politiques découlent autant de leur complexité que du caractère inapproprié du contenu des politiques⁴⁵.

Étant donné que le contenu des politiques publiques est double avec une dimension cognitive (toute action publique reposant sur une interprétation spécifique des enjeux du système de politiques à l'étude) et une dimension redistributive (les politiques publiques sont aussi des contraintes humaines visant à avoir des effets sur l'univers des politiques), on peut établir que l'adaptation requiert deux types d'activités : des activités d'analyses relatives à l'atteinte des buts assignés aux politiques publiques afin de savoir si les politiques ont besoin d'être modifiées, et des activités de mise en œuvre vouées à faire advenir les changements préconisés à l'issue des activités d'analyse. Il est possible que les interactions entre ses deux dimensions constitutives ne permettent pas à un système de politiques de s'adapter adéquatement à l'altération de son environnement, soit en raison des

⁴⁵ Un autre concept, celui d'aménagement, apparaît moins approprié pour l'étude des interactions relatives à la régulation des systèmes de politiques. En effet, l'aménagement désigne une préparation méthodique en vue d'un usage déterminé. En ce qui concerne la régulation des systèmes, il est difficile de constater qu'une action planifiée a pleinement atteint, une fois pour toutes, ses finalités déterminées *a priori* en raison de l'évolution constante de l'univers des politiques (Favre, 2005) et du comportement stratégique des acteurs. *A posteriori*, on peut toutefois au mieux observer qu'une action était plus appropriée qu'une autre.

lacunes respectives des activités d'analyse et des activités de mise en œuvre, soit en raison d'une articulation problématique entre ces deux types d'activités.

Pour savoir si des changements aux politiques publiques concourent à l'adaptation d'un système de politiques, nous proposons d'observer s'ils permettent la mise en cohérence du contenu cognitif et du contenu redistributif. Conformément aux enseignements du pragmatisme pour l'étude des politiques publiques, le jugement concernant la mise en cohérence pourrait idéalement être porté par tout citoyen informé et actif dans une enceinte pouvant s'apparenter à une « communauté d'enquête » telle que Dewey la concevait.

Ostrom (1990) apporte des concepts pour étudier les processus par lesquels une collectivité tend à respecter des engagements et à les amender en prenant acte de leur efficacité. Pour cela, elle propose avant tout de porter attention à la crédibilité des engagements. Selon Ostrom, l'examen détaillé des interactions entre trois types d'activités, prendre des engagements, en effectuer le suivi et contrôler l'accès au système de politiques, permettrait de constater si le mode de régulation en place contribue à une mise en cohérence entre les apprentissages et leurs implications en termes de redistribution. À partir de ses écrits, la clarté des engagements constitue un critère à privilégier pour amorcer une étude traitant de la capacité d'un système à s'adapter. Malgré la prise d'engagements clairs, les activités de suivi peuvent donner lieu à des controverses concernant le respect des engagements, ce qui amène à s'interroger sur l'identité des experts et sur leurs processus de travail. Enfin, même si les engagements sont clairs et les activités de suivi sont fiables, les responsables peuvent rencontrer des difficultés pour sanctionner les contrevenants en raison des possibilités que ces derniers ont de contourner les dispositifs de contrôle.

La clarté des engagements

En démocratie représentative, ce sont les gouvernants qui prennent les engagements en matière de politiques publiques. Le changement des politiques est jalonné par des actes délibérés de la part de personnes habilitées à prendre des décisions dans un système politique donné (Nohrstedt, 2005). Favre (2005) souligne justement que l'action des gouvernants est essentiellement discursive. Leur rôle serait de donner du sens à l'action publique et non de mettre en œuvre les politiques publiques, une activité déléguée à

l'administration publique, au secteur privé et à la société civile en fonction d'un ensemble de droits et obligations débattus et adoptés par les gouvernants.

Les systèmes politico-administratifs se sont ainsi construits sur l'idée d'une séparation entre les acteurs prenant les engagements et les acteurs les mettant en œuvre. Pour Imbeau et al. (2009 : 5), cette séparation ouvre la voie à des dissonances dans le processus des politiques publiques, à un décalage entre le discours et la mise en œuvre. Le processus des politiques publiques serait dissonant en raison du caractère irréductiblement imprévisible du futur (Favre, 2005), occasionnant des prévisions erronées de la part des décideurs, et en raison de ce que Majone (2001) qualifie de « problème de l'inconsistance temporelle » (*time inconsistency*), la tendance des responsables politiques à renier les objectifs de politiques publiques sur le long terme au profit de l'atteinte d'objectifs politiques sur le court terme. De manière plus générale, ce problème découlerait du décalage entre le temps du politique, celui du cycle électoral, et le temps des politiques publiques, d'un minimum d'une dizaine d'années⁴⁶.

Nous pouvons ainsi avancer que les gouvernants sont enclins à prendre des engagements incomplets leur laissant une marge de manœuvre décisionnelle, témoignant de leurs réticences à encadrer leur pouvoir souverain (Epstein et O'Hallaran, 1999; Elster, 2000). En reprenant les propos de Carson et al. (2009), les engagements de politiques publiques auraient ainsi un degré de clarté variable en ce qui a trait :

- Aux objectifs qui peuvent être explicites (et quantifiables), ou être très généraux et s'apparenter alors à des buts;
- Aux responsabilités, c'est-à-dire à la désignation des personnes habilitées (par exemple des experts) à participer au fonctionnement du système et à l'énonciation de critères d'inclusion et d'exclusion;

⁴⁶ Hoeffler et al. (2010 : 60), en référence à Sabatier, avancent que « pour prendre en compte les changements socio-économiques, mesurer les phénomènes d'innovation, d'apprentissage ou évaluer les politiques publiques, une période de dix ans serait acceptable ».

- À la stratégie de mise en œuvre des politiques, et notamment au dosage entre une approche collaborative et une approche hiérarchique de la gouvernance;
- À l'horizon temporel de l'action publique, à savoir si les engagements incluent un échéancier de mise en œuvre, voire une date quant à la terminaison des politiques publiques;
- Aux types de relations plus ou moins coopératives entretenues avec l'extérieur du système;
- Aux procédures décisionnelles, notamment celles concernant la résolution des conflits, qui peuvent être minimales (à la discrétion des gouvernants) ou codifiées avec précision dans des textes juridiques.

La fiabilité du suivi des engagements pris

Selon le principe du gouvernement responsable, à la suite de dysfonctionnements graves de la régulation, les gouvernants peuvent être contraints à la démission, ne pas être réélus ou encore veiller à ce que les processus de traitement de l'information et de mise en œuvre des politiques soient modifiés. Ce dernier cas de figure renvoie à ce que Jones et Baumgartner (2005) désignent comme étant le passage d'un mode de traitement de l'information en série à un autre en parallèle. Les activités des auditions parlementaires sont un exemple typique de traitement en série en raison de l'attention portée sur un seul sujet. Le traitement en parallèle est rendu possible par la création d'organisations spécialisées, instaurant des activités routinières telles que la veille permettant aux gouvernants de prêter attention simultanément à l'évolution de l'univers des politiques dans plusieurs domaines (True et al., 2007 : 159), et par le recours à l'expertise.

Le rôle de l'expertise est crucial dans la régulation du capitalisme et dans la gouvernance publique (Levi-Faur, 2005). Avec les privatisations des années 1970 et 1980 qui ont consacré un reflux de l'interventionnisme étatique direct dans l'économie, les autorités publiques ont embrassé une logique de supervision du secteur privé et de la société civile. Ce passage d'une logique du faire à une logique du faire-faire a eu pour conséquence

l'augmentation substantielle et une diversification des activités d'audit (Power, 1997), ainsi que la multiplication de la taille des agences publiques de régulation (Levi-Faur, 2005 : 20).

L'émergence du capitalisme régulé pousse ainsi à s'interroger quant à l'identité des experts et aux processus d'encadrement de leurs prérogatives. L'expert peut être un fonctionnaire faisant partie d'un grand corps technocratique⁴⁷. À l'opposé, l'indépendance de l'expert peut être reconnue formellement par un ensemble de procédures concernant sa nomination, ses pouvoirs de gestion et la reddition de comptes (Busuioc, 2009). Toutefois, cette indépendance ne peut être totale étant donné que l'expert en démocratie doit toujours rendre des comptes soit directement à la population (Callon et al., 2001), soit à une autorité relevant du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire (Gehring, 2012 : 123).

Le rôle de l'expertise pose un problème plus général relativement à la séparation entre le domaine de la science et le domaine de la politique. Pour Weber (2003) dans *Le savant et le politique*, au nom de la neutralité axiologique de la science, il faut maintenir « une séparation stricte entre deux sphères absolument hétérogènes, celle qui concerne les impératifs pratiques entendus comme normes et celle qui a trait aux propositions scientifiques ayant vocation à une validité de vérité » (Favre, 2005 : 329). Toutefois, Weber concède par ailleurs que les acteurs doivent se référer à l'éthique de responsabilité en se rendant comptables des conséquences de leur parti pris normatif (Favre, 2005 : 329). La responsabilisation des décideurs requiert de leur part qu'ils soient en mesure de prévoir les effets probables de leurs actes.

⁴⁷ Après Christiane Restier-Melleray, Saurugger (2002 : 378) définit l'expert comme suit : « l'expert présente les caractéristiques suivantes : c'est un individu ou un groupe d'individus; il ne tient pas de lui-même sa légitimité, celle-ci lui est conférée par une instance d'autorité qui le mandate; il est choisi en fonction de la compétence qui lui est reconnue ; son activité, faite d'examins, de constats, de vérifications, d'appréciations, d'estimations, est destinée à apporter à son mandataire des éléments permettant la formulation d'un jugement ou d'une décision ; et, enfin, le mandataire est extérieur à l'instance commanditaire de la mission et indépendant de celle-ci. » Elle ajoute toutefois que : « Malgré l'indéniable utilité de cette définition, c'est ce dernier élément qui nous semble poser problème, car l'expert [...] n'est pas obligatoirement extérieur à l'instance commanditaire, mais peut en faire partie, comme on le voit dans les grands corps [en France]. » Ce dernier cas de figure de fusion de l'expert et du décideur est qualifié de technocratique par Callon et al. (2001).

Or, pour faire une telle prévision, le politique a plus besoin de la parole experte. Beck (2003) expose notamment que, compte tenu de l'évolution générale de la société postindustrielle qui serait devenue une société du risque et de la modernité réflexive, il est de moins en moins concevable de considérer des problèmes publics comme des fatalités, « an Act of God » en anglais, des phénomènes naturels largement étrangers à l'action humaine⁴⁸. Ceci tient au fait que le processus de production des risques est lui-même un construit politique et scientifique, « et ce en un triple sens : la science devient cause partielle des risques, mais aussi un médium de définition et une source de solution des risques » (Beck, 2003 : 399). Dans ce contexte, les autorités de régulation des risques ne peuvent que difficilement expliquer les faillites de leurs dispositifs en alléguant un coup du sort⁴⁹.

Considérant l'irréductible imprévisibilité du futur, Favre (2005) met l'accent sur la nécessité d'entretenir un débat collectif permettant de faire raisonnablement la part des choses entre la contingence du monde et les effets probables de l'action publique. Pour lui, la raison scientifique est non pas individuelle, mais collective puisque « la science n'est pas affaire de vérité, mais de vérité discutée et partagée » (2005 : 341). Face à l'impossibilité de prévoir les effets de l'action publique, il préconise de la fonder sur des valeurs établies collectivement en référence à l'éthique de la discussion évoquée par Appel et Habermas. Le débat collectif devrait alors avoir trois qualités :

- Être procédural : la discussion doit respecter une procédure permettant d'apprécier la force de l'argument et non la position d'autorité de celui qui le profère. Dans

⁴⁸ C'est en général un des apports de la sociologie des sciences. Voir aussi Latour (2005) à ce sujet et son étude des interactions entre faits humains et non humains.

⁴⁹ La catastrophe nucléaire de Fukushima peut s'interpréter notamment comme un exemple de l'échec d'un système de régulation des risques puisque les responsables de l'installation n'ont pas pris en considération la probabilité d'un tsunami majeur et n'ont pas en conséquence conçu des dispositifs de protection suffisants.

cette optique, l'exercice de l'autorité politique s'assimilerait à l'exercice de l'autorité de la compétence⁵⁰;

- Être cognitiviste, c'est-à-dire tendre vers la construction de consensus quant à la validité des informations (Callon et al., 2001);
- Être universaliste : tout citoyen peut prendre part à la discussion. Ce dernier point a de nombreuses implications concernant l'ouverture et la transparence du débat, mais également en ce qui concerne les obligations de vulgarisation des avancées scientifiques, l'accès de la population à la culture générale et la reconnaissance de la nécessité de construire l'acceptabilité sociale des risques par le dialogue⁵¹.

À l'issue de ce développement concernant les relations entre les gouvernants et l'expertise, on peut conclure que la fiabilité du suivi des engagements découle de la qualité du processus de construction, de dissémination et de mise en débat des connaissances relatives au respect des engagements. On peut alors faire une distinction entre des processus :

- présentant des risques de clôture difficilement conciliables avec la poursuite de l'idéal démocratique (Callon et al., 2001; Rosanvallon, 2008) et permettant le maintien de monopoles publics ou de « triangles de fer » (Baumgartner et Jones, 1993);
- consacrant une ouverture du débat concernant le respect des engagements et qui renforce la réflexivité par l'échange de diverses opinions. Ce dernier type de processus répondrait mieux aux besoins de l'adaptation, mais sa gestion serait en

⁵⁰ Cette expression est un emprunt aux travaux de Michel Serres (2012) sur l'autorité et les conditions de son exercice. Pour Serres, la seule autorité possible est celle qui *in fine* grandit celui qui y est soumis. L'exercice de l'autorité doit ainsi rechercher à justifier son existence en montrant qu'elle permet à celui qui la respecte de se réaliser en tant qu'individu, mais aussi en tant que membre d'une collectivité.

⁵¹ Lévesque (2013), en utilisant le concept de « valeur publique » à la suite de Moore (1995) et d'Alford et Hughes (2008 : 145), souligne également que le caractère délibératif et pluriel des activités de suivi favoriserait *de facto* l'acceptabilité sociale de leurs conclusions.

revanche beaucoup plus exigeante pour le politique en termes de moyens et d'aptitude à répondre à la critique (Keynes cité par Jacob, 2009 : 219).

L'effectivité des contrôles

Dans son ouvrage sur la gouvernance des biens communs, Ostrom (1990) considère principalement des ressources naturelles dont la consommation par un acteur a des effets sur le niveau de consommation d'un autre (principe de rivalité) et dont l'accès est libre (principe de non-exclusion). Ces deux caractéristiques seraient propices aux problèmes d'action collective et au non-respect des engagements. Elle montre que la gestion durable de ces ressources dépend alors de la capacité « des appropriateurs », des acteurs qui veillent au respect des engagements au nom de la communauté locale mettant en valeur lesdites ressources, à en contrôler l'accès.

Si Ostrom considérait surtout des ressources naturelles dont les attributs géographiques posaient certes des défis aux appropriateurs, mais qui demeuraient relativement confinées dans l'espace, l'application de sa théorie aux systèmes de gouvernance polycentrique soulève la question des pouvoirs réellement contraignants des autorités publiques qui s'expriment par leur capacité redistributive. Dans le contexte de ces systèmes de gouvernance, l'effectivité des sanctions et des rétributions rencontrerait une entrave principale : l'absence de désignation claire d'une autorité responsable de l'application des sanctions. Cette caractéristique est le pendant de la volonté de faire évoluer les relations entre les espaces d'action publique au gré de l'émergence des problèmes publics (Schmitter, 2004). Elle présente cependant l'inconvénient de laisser l'étendue des droits et obligations sujette à interprétation.

En faisant référence de nouveau à Ostrom (1990), ceci revient à dire que dans les systèmes de gouvernance polycentrique, le respect des engagements ne peut que difficilement être contrôlé par une autorité « extérieure ». Les modalités du contrôle seraient plutôt endogènes, participant d'une compréhension commune des enjeux et des implications des engagements. Pierre et Peters (2000) évoquent à ce sujet un virage incitatif et persuasif dans les politiques publiques. Les modalités du contrôle sont également progressives, partant des pratiques les plus « douces » aux mesures les plus « dures ». Joachim et al.

(2008) évoquent ainsi le recours à des pratiques issues du *soft law* visant d'abord à nuire à la réputation des membres d'un régime international (*naming and shaming*).

La pertinence de l'étude de cas pour l'analyse de l'adaptation

L'examen de l'évolution du système européen de sécurité maritime au cours des années 1990 et des années 2000 offrira une occasion d'illustrer les enjeux de l'adaptation. Considérant le contexte émotionnel chargé de ces deux marées noires particulièrement destructrices, mais également considérant les investissements des institutions européennes pour renforcer leur capacité à comprendre les risques et à prendre des mesures contraignantes, poser la question de recherche « Les changements adoptés par les institutions européennes après l'*Erika* et le *Prestige* ont-ils concouru à la mise en œuvre effective et à l'adaptation des politiques publiques? » est potentiellement porteur de nombreux éclairages sur le fonctionnement du système politique européen, notamment en ce qui concerne les relations de pouvoir entre le local, le national et le supranational, et sur l'instrumentation des politiques européennes.

Pour répondre à cette seconde question, notre proposition explicative consiste à privilégier l'observation de la crédibilité des engagements européens. En effet, si les efforts d'adaptation peuvent être minés du fait de la survenue d'un phénomène imprévisible, non voulu et nuisible (Favre, 2005), la crédibilité des engagements peut par contraste être constatée de manière tangible en documentant les initiatives visant à mettre en cohérence le contenu cognitif et redistributif des politiques publiques.

Dans cette perspective, le cas de la sécurité maritime en Europe au tournant du XXI^e siècle permettra d'observer comment l'interprétation des circonstances des naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*, et particulièrement le fait que ces pétroliers étaient tous deux « en règle », ont gravement porté atteinte à la crédibilité des autorités responsables tant publiques que privées et comment par la suite les régulateurs européens ont cherché à reconstruire leur crédibilité.

Un des changements majeurs qui sera étudié en détail concerne la mise en place en 2002 de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et le développement de ses

activités au cours des années 2000. La création de cette agence européenne de régulation serait un cas manifeste de renforcement des capacités des organisations à traiter en parallèle des informations sur les risques, et non plus en série à la suite d'un accident. Par delà les aspects instrumentaux de ce renforcement des capacités de traitement de l'information, l'agencification dans le domaine de la sécurité maritime aurait également apporté des innovations majeures concernant les relations entre les gouvernants et les experts⁵². Selon certains auteurs (Flinders, 2004; Sabel et Zeitlin, 2008; Majone, 2009), les dirigeants des agences européennes de régulation seraient loin d'être de simples exécutants des attentes signifiées par leurs autorités de tutelle (la Commission, le Conseil et le Parlement). Leur rôle viserait plutôt à construire les préférences de ces dernières. Majone (2001) recommande ainsi d'étudier le comportement de ces dirigeants en référence à la situation du fiduciaire dans le droit des fiducies, et non en référence à celle d'un agent dans la théorie principal-agent⁵³.

⁵² En dehors du domaine de la sécurité maritime, l'agencification apparaît comme un phénomène capital de l'évolution de la gouvernance européenne au cours des années 2000. Selon Badré (2009), les 25 agences de régulation européennes en activité en 2009 employaient 6500 personnes, soit une augmentation de 160 % depuis 2004. Parmi ces 25 agences, 14 ont été créées entre 2000 et 2009. Dans le contexte du double processus d'approfondissement et d'élargissement de l'Union amorcé lors des années 1990, l'ampleur du phénomène s'expliquerait par la spécialisation du rôle de la Commission en ce qui concerne la mise en cohérence des interventions européennes et le contrôle de la mise en application des traités (Majone, 2009).

⁵³ Dans sa théorie de la délégation à un fiduciaire, Majone (2001; 2009; 2010) explore les conditions dans lesquelles l'autorité de la compétence peut satisfaire aux exigences démocratiques. En effet, la création d'agences, en tant qu'institutions non-majoritaires auprès desquelles des droits de propriété de l'autorité populaire ont été placés en fiducie (Majone, 2001), entrerait *a priori* en conflit avec les principes démocratiques du fait de l'autolimitation par les représentants du peuple de leur pouvoir. Pour Majone (2001), cette autolimitation du pouvoir démocratique peut cependant être efficace et légitime si elle est conçue de manière appropriée, notamment relativement à:

- 1) l'aptitude du fiduciaire d'informer les représentants politiques (les disposants selon le droit des fiducies) des implications positives ou négatives d'une décision sur les biens placés en fidéicommis. Pour cela, le mandat du fiduciaire sera relativement long et sa procédure de nomination transparente;
- 2) une détermination des responsabilités du fiduciaire intégrant une obligation de diligence (*duty of care*), ce qui peut impliquer qu'elle puisse évoluer dans le temps;

L'agencification apporterait également une nouvelle façon de concevoir la reddition de comptes. En effet, pour Nicolaidis et al. (2003), la reddition de comptes du régulateur devrait être dynamique et mettre en place un débat ouvert sur les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre des politiques⁵⁴. Dans le domaine de la sécurité maritime, cette ouverture de la reddition de comptes contribuerait à déterminer par la délibération le niveau de risque socialement acceptable (Psaraftis, 2006), une délibération préalablement alimentée par plusieurs instruments d'information administrés par l'AESM depuis 2002.

Les effets de l'agencification ne se limiteraient pas uniquement au contenu cognitif des politiques publiques : l'apport d'une agence de régulation dans le contexte européen toucherait aussi à l'animation des relations entre les institutions européennes, les administrations nationales et les autres parties prenantes (notamment du secteur privé) à la

3) l'obligation qui pèse sur le fiduciaire de motiver par un argumentaire ses décisions et d'exposer en quoi elles profitent au fidéicommissaire (en l'occurrence le peuple), notamment dans le cadre de mécanismes de reddition de comptes formels.

Comparativement à la théorie de l'agence qui s'intéresse à la résolution des problèmes d'aléa moral entre un principal et un agent, la théorie du fiduciaire permet d'insérer le débat relatif au design de la délégation dans des préoccupations plus globales concernant la possibilité que le délégant et le délégataire délibèrent relativement aux intérêts à long terme de la société et aux actions idoines pour les promouvoir (Gehring, 2012 : 108).

Majone recommande ainsi de veiller à ce que les règles de sélection du délégataire fassent en sorte que ce dernier soit autonome, libre de mettre en œuvre la politique qui lui semble adaptée aux circonstances. Si la délégation se réalise d'une telle manière, elle accentuerait considérablement l'inconvénient pour le principal de briser ses engagements, notamment en effectuant une délégation sur le long terme (ou enchâssée dans un texte constitutionnel), en multipliant les transactions et en accroissant la visibilité des échanges par exemple lors de procédures de reddition de comptes.

⁵⁴ Ces auteurs présentent ce type de reddition de comptes de la manière suivante :

Accountability is strengthened not when the actions of the agent are constrained but when the agent is required to explain and justify his actions to those who have the necessary knowledge to understand evaluate those actions. We conclude, therefore, that effective delegation must confer decision-making discretion to the agent, while effective accountability mechanisms must remove arbitrariness from the agent's actions by requiring him to (a) show how he has taken into account the impact of his decisions on others, (b) explain sufficiently his decisions and (c) be liable to judicial challenge and, preferably, to some kind of periodic peer review. The latter is very important because only peers have the same knowledge to evaluate the agent's explanations.

mise en œuvre des politiques. Majone (2009) évoque à ce sujet l'existence d'un réseau transnational de régulation au centre duquel se trouverait l'agence⁵⁵. Pour lui (2009 : 74), le libellé du Traité en ce qui concerne la répartition des compétences s'apparentait à un contrat incomplet énonçant des principes généraux et laissant aux institutions européennes le soin de spécifier les droits et obligations en découlant (Majone, 2009 : 74). L'agencification participerait ainsi d'un double processus : un processus de construction d'une interprétation commune des objectifs de l'eupéanisation dans l'ensemble des États membres, et un processus de renforcement des capacités empruntant une approche managériale de la construction européenne⁵⁶. L'interprétation commune ouvrirait la voie à une clarification des relations de pouvoir entre Bruxelles et les États membres, ce qui tend à accroître l'importance de l'expertise dans la conduite des politiques publiques européennes et à l'inscrire dans un environnement de plus en plus politisé (Radaelli, 1995; Radaelli, 1999 : 771). Elle légitimerait ensuite des décisions relatives à l'exclusion de certains acteurs privés négligents et à la stigmatisation des États les moins performants.

⁵⁵ Majone (2009: 101) décrit ainsi le contexte de gouvernance coopérative dans lequel évolueraient des agences de régulation dans un tel réseau :

A regulatory agency that sees itself as a member of a network of institutions pursuing similar objectives and facing analogous problems, rather than as part of a general bureaucracy pursuing a variety of objectives, is more motivated to defend its professional standards and policy commitments against external influences, and to cooperate in good faith with the other members of the network. This is because the agency executives have an incentive to maintain their reputation in the eyes of their colleagues from the other Member States. Unprofessional, self-seeking, or politically motivated behavior would compromise their international reputation and make cooperation more difficult to achieve in the future. In other words, the function of a transnational network is not only to permit an efficient division of labour and exchange of information but also to facilitate the development of behavioral standards and working practices that create shared expectations and enhance the effectiveness of the social mechanisms of reputational enforcement.

⁵⁶ Nous faisons ici référence à Börzel et al. (2010) qui expliquent les problèmes de mise en œuvre du droit européen (*compliance*) en fonction de trois approches : celle de l'*enforcement* (non-respect volontaire des règles par souci de conservation du pouvoir), celle du *management* (non-respect involontaire des règles en raison de problèmes de capacités et de moyens), et celle de la légitimité (non-respect découlant de l'absence d'appropriation des finalités et des modalités de l'action commune).

Chapitre 3. Les aspects méthodologiques et l'annonce de l'argumentaire

La compréhension des facteurs du changement dans le système européen de sécurité maritime nécessite de porter une attention particulière à la succession d'événements problématiques, des naufrages et des pollutions accidentelles, et à la manière dont la question de la sécurité en mer a été mise à l'ordre du jour et dont des solutions lui ont été assignées. Pour restituer l'évolution de ce système de politiques, la comparaison diachronique apparaît une méthode idoine pour intégrer le temps de l'événementiel (le temps des naufrages et de leurs conséquences immédiates) dans le temps long des enjeux de la gouvernance européenne.

La comparaison diachronique suppose plusieurs observations dans le temps d'un même cas (Gerring, 2007 : 28). Elle vise à focaliser l'analyse sur l'évolution du cas dans le temps. À ce titre, la comparaison diachronique cerne la contingence du changement en expliquant son déroulement en tenant compte de ses séquences constitutives et de l'ordre des événements (Rayner, 2009 : 84). Étudier le changement de politiques se résume ainsi à considérer à la fois les différences d'états du cas (qui peuvent renvoyer alors à des sous-cas) et son unicité (Rayner, 2009).

Pour Pierson (2004), tenir compte des choix passés est primordial pour expliquer le contenu des politiques publiques et, le cas échéant, leurs insuffisances en raison de leurs effets autoreforçants⁵⁷. Si Pierson ne propose pas de mécanisme causal pour expliquer les processus de changement (Pierson, 2004 : 176), ses travaux invitent à porter une attention

⁵⁷ La principale contribution de la théorie de la dépendance au sentier parcouru de Pierson est d'établir clairement que : « Steps in a sequence are irreversible because losing alternatives are dropped from the range of possible actions. » (Pierson, 2004 : 13). Cette théorie souligne les limites d'études proposant de saisir les faits sociaux de manière fixiste « toutes choses étant égales par ailleurs ». De manière simplifiée, dans le cadre de ces études, le temps est linéaire, il est perçu comme un médium par lequel les processus sociaux et politiques passent. Par ces designs de recherche inspirés de la science économique, les politologues ne s'intéresseraient que de manière secondaire aux problèmes d'ordre et de séquence constitutifs des processus sociaux et politiques (Rayner, 2009).

particulière aux points de bifurcation (*critical junctures*) qui marquent un choix dans une alternative et le passage d'une séquence à une autre dans le processus de changement.

Pour Jones et Baumgartner (2005 : 113), l'étude des points de bifurcation nécessite d'accepter de faire face à la complexité d'un processus de changement de politiques particulier (Jones et Baumgartner, 2005 : 113). Ils évoquent ces difficultés de la manière suivante (2005: 91) :

[The] historical contingency makes the world of policy development full of conditional probabilities – with the occurrence of one event changing the probabilities of future events – and probabilistic interaction effects, in which one event changes the probability of a second event being important in causing a third event. These interactions among events and variables compound so rapidly that one quickly loses the trail of causality. Or, more accurately, one comes to recognize the contingent and interactive nature of causality.

Face à la complexité⁵⁸, l'étude de cas est fortement recommandée par les méthodologues. Gerring (2007 : 61) formule ainsi sa préférence pour ce type de recherche pour traiter de la complexité des sociétés modernes:

Sometimes complex causal relationships are rendered visible in a case study research, and we are able to parse out the independent causal effects of each factor (which may depend on their position in an extended causal chain). This is what the case study research does, if it is done well and if the chosen case is amenable to that style of research.

La technique du suivi de processus

Compte tenu de l'importance d'évènements problématiques, des naufrages et des marées noires, dans le processus du changement du système européen de sécurité maritime, la technique dite du suivi de processus (*process tracing*) est utile pour observer les relations causales complexes à l'intérieur de ce système. Cette technique amène à concentrer l'effort de recherche sur les séquences d'une dynamique de changement en examinant

⁵⁸ Selon Gerring (2007 : 61), il y a complexité si notamment : « causal patterns are probabilistic, relationships are non-linear, when causal order affects the outcome of interest, and when there is a large problem of overdetermination (large number of plausible causes). »

particulièrement les points de bifurcation, dans notre cas deux naufrages causant d'importantes marées noires, afin d'analyser les choix effectués. À la suite notamment de Gerring (2007 : 181), cette technique a quatre caractéristiques principales :

1. Elle vise à formaliser l'enchevêtrement des inférences en pointant des étapes ou des séquences déterminantes dans le processus causal;
2. Puisque le suivi de processus consiste à analyser les trajectoires de changement et les liens de causalité, la description des phénomènes concernés à chaque étape de ces trajectoires doit être adéquate. Pour cela, l'usage d'une réflexion contre-factuelle, qui consiste à extrapoler quant à la dynamique de changement en l'absence de points de bifurcation (Capoccia et Kelemen, 2007), peut être une technique complémentaire visant à comprendre et expliquer le processus de changement (Collier, 2011);
3. Une seule observation est requise pour prouver l'existence d'une inférence entre deux étapes du processus étant donné que le suivi de processus se concentre sur les séquences d'un cas historique particulier, et non sur la corrélation entre des observations concernant plusieurs cas. Le suivi du processus passe ainsi par la collecte d'observations (*causal-process observations*) « that provides information about context, process, or mechanism, and that contributes distinctive leverage in causal inference » (Mahoney, 2010 : 120);
4. L'investigation de ce qui relève de l'évidence dans un processus n'est pas nécessaire. Le suivi de processus priorise les liens les plus cruciaux pour soutenir l'argumentaire de la recherche. En ce sens, cette technique doit s'accompagner d'allers-retours entre la génération de propositions explicatives et l'observation.

Pour l'étude de cas proposée, la présentation faite par Gerring de la technique de suivi de processus incite d'abord à définir les limites du processus de changement et ses séquences constitutives. Dans notre étude, les ponctuations sont évidentes : il s'agit d'accidents majeurs, des naufrages de pétroliers ayant causé des dommages économiques et environnementaux considérables sur de vastes espaces maritimes et littoraux. Le naufrage

de l'*Erika* en décembre 1999 puis du *Prestige* en novembre 2002 marquent ainsi la fin d'une séquence historique et le début d'une autre. La collecte d'information sur la variable dépendante, le contenu des politiques européennes de la sécurité maritime, doit ainsi couvrir trois périodes :

- Période 1 - L'avant-*Erika* (avant décembre 1999) : une période qui débute avec la communautarisation de la sécurité maritime en 1993 et qui se finit avec le naufrage de l'*Erika* ;
- Période 2 - L'après-*Erika* et l'avant-*Prestige* (décembre 1999 à novembre 2002) : une période marquée par de nombreuses propositions de la Commission en vue de renforcer la sécurité en mer rassemblées dans les paquets *Erika* I et II. Le processus d'adoption de ces propositions a cependant débouché sur trois résultats différents :
 - Elles ont été adoptées avec relativement peu d'amendements (cas des propositions sur le contrôle de l'État du port et sur les sociétés de classification);
 - Elles ont été adoptées, mais plus tardivement que prévu (cas de la création de l'Agence européenne pour la sécurité maritime) ou leur portée a été atténuée (cas de l'élimination des navires à simple coque);
 - Elles ont été rejetées (le Fonds COPE visant à améliorer la compensation des dommages causés par les déversements accidentels d'hydrocarbure) ;
- Période 3 - L'après-*Prestige* (novembre 2002 à 2011): une période qui a été marquée par la volonté de mettre en œuvre pleinement l'acquis communautaire en matière de sécurité maritime et de consacrer la possibilité que les institutions européennes agissent unilatéralement sur la scène internationale. L'intensité des changements relatifs au renforcement des capacités de mise en œuvre s'est maintenue jusqu'en 2011 avec l'entrée en vigueur de certaines mesures du paquet *Erika* III.

Il faut ensuite relier la succession de ces séquences en proposant des pistes d'explications. Considérant l'orientation systémique du cadre d'analyse exposé précédemment, les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* sont analysés comme étant à la fois des révélateurs des déséquilibres existant dans le système de régulation et des amplificateurs de ces déséquilibres. Ces naufrages ne seraient en effet pas le fruit du hasard, comme la tradition maritime les conçoit, mais plutôt le résultat des limites des capacités adaptatives du système européen de sécurité maritime (Ostrom, 2005).

Dans cette perspective générale, les limites du contenu des politiques européennes de la sécurité maritime au cours de la période 1 seront montrées. Ces limites s'expliqueraient par un dispositif européen de coordination de l'action des administrations nationales peu efficace entre 1993 et 1999. Ce manque d'efficacité découlerait d'une conception de la coordination se limitant à la prise d'engagements communs, mais sans mécanismes de suivi et de contrôle appropriés compte tenu de l'ampleur et de la complexité des enjeux de la sécurité maritime.

Au cours d'une période historique dont il s'agira de montrer la singularité, la portée symbolique de la marée noire de l'*Erika* a favorisé la mise à l'ordre du jour européen de la sécurité maritime. Cette mise à l'ordre du jour pendant la période 2 n'aurait cependant pas entraîné une restructuration radicale du système européen de sécurité maritime, mais plutôt un renforcement de l'acquis communautaire conforme à une évolution du système cohérente avec sa trajectoire de gouvernance depuis 1993. La survenue du *Prestige* aurait changé la donne dans la mesure où les circonstances entourant ce désastre ont révélé les carences persistantes de la coordination des administrations nationales au sein de l'Union et la vulnérabilité de l'Europe par rapport aux effets négatifs de la mondialisation.

La nature et la stratégie de collecte des données

Concernant la nature des données traitées pour réaliser un tel suivi du processus de changement, une partie des données sont des documents officiels des institutions européennes. Lors de l'étude de ces documents, une attention particulière a été portée sur l'énoncé des intentions des acteurs, sur les justificatifs de l'intervention européenne et sur

le lien entre les enjeux sectoriels de la sécurité maritime et les enjeux plus intersectoriels comme la protection de l'environnement et la concurrence.

Pour les données concernant les périodes 1 et 2, une grande partie des documents a été colligée lors d'une observation participante effectuée dans le cadre d'un stage à la Commission européenne au sein de l'unité Sécurité maritime de la Direction Transports et Énergie à Bruxelles. Ce stage a eu lieu entre mars et juillet 2001 et visait l'assistance des fonctionnaires de la Commission pendant les travaux législatifs concernant les paquets *Erika* I et II, conformément à la procédure de co-décision alors en vigueur.

Outre la collecte de documents publics échangés entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil, la plus-value de l'observation participante a été d'acquérir une compréhension détaillée du fonctionnement du gouvernement européen par le prisme du traitement d'un enjeu sectoriel précis, celui de la sécurité maritime. Le stage a ainsi été une occasion d'examiner le pouvoir en action de la Commission, et en particulier l'importance de son expertise technique et juridique pour orienter les échanges au Conseil et au Parlement.

Les observations tirées de cette expérience ne peuvent que difficilement être utilisées de manière directe dans la présente étude parce que critiquables du point de vue de leur représentativité. Néanmoins, les cinq mois passés à Bruxelles ont permis de se familiariser avec les rôles et responsabilités de la myriade d'organisations composant le système européen de la sécurité maritime et, surtout, de saisir la dynamique de négociation interinstitutionnelle permanente dans laquelle se trouve la Commission. La compréhension de cette dynamique a été essentielle pour dépasser une analyse strictement *de jure* des politiques publiques européennes et pour interpréter adéquatement la complexité de l'exercice de la fonction gouvernementale dans un système fortement polycentrique comme celui de la sécurité maritime en Europe.

Nous avons également effectué une revue de presse en utilisant la base de données Eureka. En utilisant des mots-clefs ou expressions tels que « Erika », « Prestige », « marée noire » et « sécurité maritime », nous avons colligé les articles de presse parus en français au cours au cours de la période 2 et au cours des années 2003, 2004 et 2005. L'objectif de cette

revue de presse était de documenter la politisation de la sécurité maritime, de saisir comment elle est devenue un enjeu politique saillant et non plus seulement un enjeu technique. Plus particulièrement lors de cette revue de presse, nous nous sommes concentrés sur l'étude de la couverture des marées noires par le journal *Le Monde*, quotidien français qui a couvert l'*Erika* puis le *Prestige*, et sur le traitement de l'activisme européen en matière de sécurité maritime par le *Lloyd's List*, le quotidien anglais de référence quant à l'information économique dans le milieu maritime.

Nous avons complété notre collecte de données par la réalisation de trois entretiens auprès de personnes ayant suivi de près la mise à l'ordre du jour du problème de la sécurité maritime entre 1999 et 2011. Lors de ces entretiens, nous avons cherché à documenter les débats entourant l'intégration européenne, des débats qui révèlent des controverses plus macroscopiques relatives à la légitimité des institutions européennes (Smith, 2010). S'exprimant à huis clos, ces controverses sont difficiles à documenter. Elles mettent en relief les multiples obstacles à l'intégration qui proviennent de la complexité des négociations intersectorielles au sein du triangle institutionnel, mais aussi de la divergence des intérêts des États membres concernant l'enjeu sectoriel particulier étudié, en l'occurrence les intérêts divergents entre les grands États du pavillon et les États côtiers exposés au risque de déversements accidentels.

Les entrevues ont ainsi visé à établir que l'intégration européenne n'allait pas de soi, qu'elle donnait lieu à des phénomènes de résistance de diverses natures provenant des États membres et des relations au sein du triangle institutionnel. Elles ont aussi eu pour objectif de documenter le rôle des acteurs dans le processus de politisation. En particulier, nous sommes intéressés au rôle de la commissaire européenne aux Transports et à l'Énergie entre 1999 et 2005, Mme De Palacio, et à celui de son directeur général, M. François Lamoureux. Compte tenu de la culture de discrétion qui caractérise le milieu maritime, nous avons souhaité préserver l'anonymat de ces personnes pour mettre de l'avant les faits plutôt que leurs affiliations organisationnelles.

La structuration de l'argumentaire : l'annonce du contenu de l'étude de cas

Considérant la succession de ces trois séquences, le développement de l'analyse sera composé de trois parties renvoyant au contenu du cadre d'analyse présenté précédemment.

Les limites de la régulation antérieures à l'Erika

Dans le chapitre 4, il s'agira de décrire le contenu des politiques pendant la période 1. Les caractéristiques des croyances nodales, des institutions, des croyances secondaires et des instruments de politiques pendant cette période auraient permis la perpétuation d'externalités négatives par l'industrie maritime, les marées noires. Malgré les tentatives de régulation de ces risques à l'échelle internationale et à l'échelle européenne, la période de l'avant-*Erika* a été marquée par un manque de capacités des autorités publiques et privées pour mettre en œuvre les normes de sécurité. Dans le contexte de la gouvernance polycentrique européenne, nous nous intéresserons particulièrement aux problèmes de l'efficacité de la coordination dans le système européen de sécurité maritime.

La politisation des enjeux de la sécurité maritime

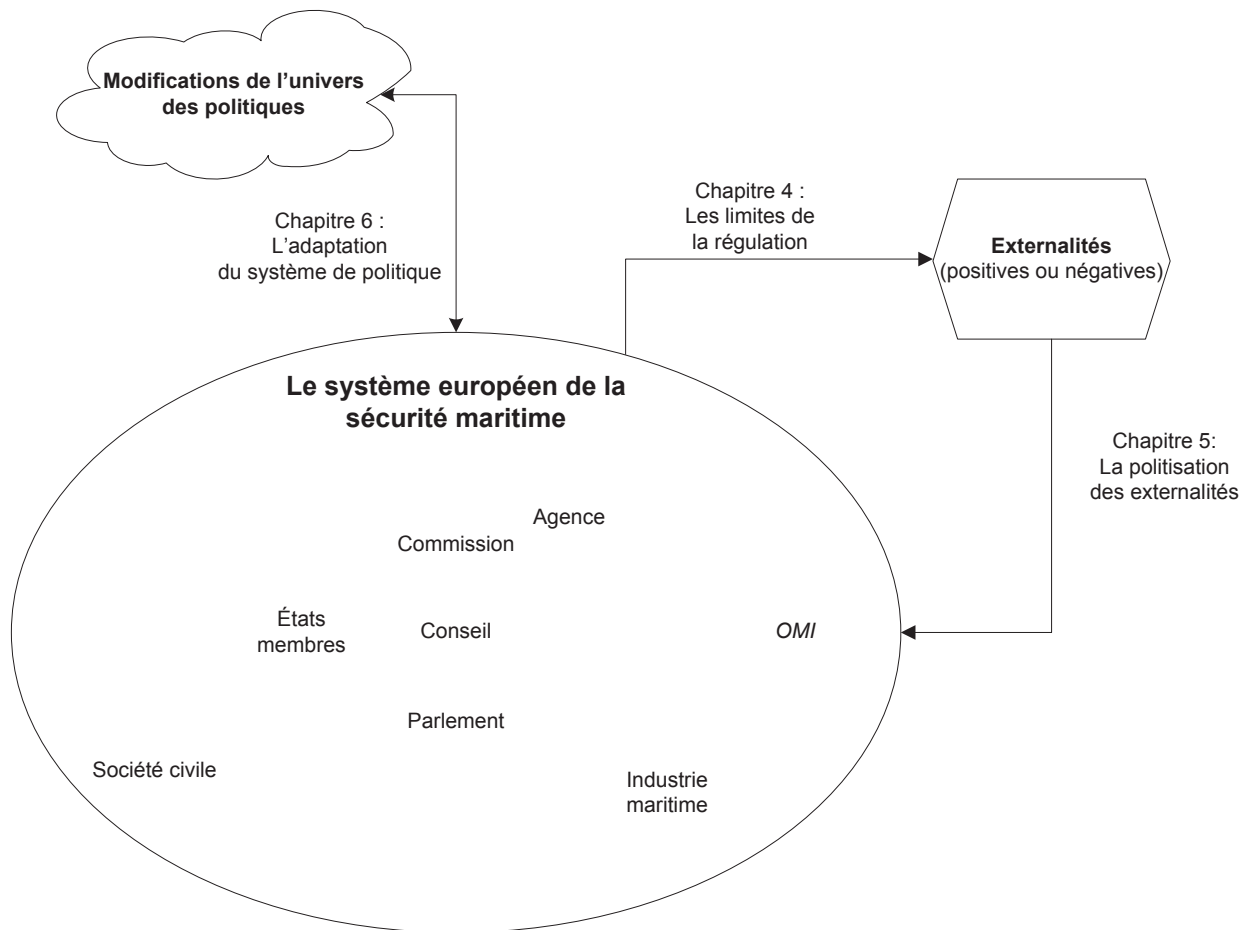
Malgré la portée symbolique du phénomène des navires sous normes pour rendre tangibles les dérives de la mondialisation et de la privatisation de la régulation, le contenu des politiques européennes de la sécurité maritime aurait seulement été modifié à la marge à la suite de la marée noire de l'*Erika*. La différence d'ampleur quant aux changements apportés au cours de la période 2 et ceux de la période 3 laisse entrevoir que la politisation de la marée noire du *Prestige* a été particulièrement forte. Le cœur de la démonstration du chapitre 5 tiendra donc à restituer le processus d'accumulation des rétroactions positives consécutives à deux *focusing events* ayant de fortes similitudes et à montrer comment les institutions européennes ont interprété ces catastrophes dans le cadre de leur stratégie globale de maîtrise de la mondialisation.

L'adaptation du système européen de sécurité maritime

Les marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* mettaient en relief les difficultés d'adaptation des politiques européennes par rapport à la gravité des enjeux de la sécurité maritime. Le chapitre 6 aura pour objectif d'observer si les changements de politiques décidés au cours de la période 3 ont renforcé la capacité d'adaptation du système européen de sécurité maritime. Nous utiliserons le cadre conceptuel d'Ostrom (1990) pour analyser la mise en cohérence entre la prise d'engagements, les mécanismes de suivi et les conditions d'exercice de l'autorité dans ce système de gouvernance polycentrique.

Dans la conclusion, nous ferons le bilan des changements de politiques qu'a connus le système européen de sécurité maritime entre 1993 et 2011. Nous comparerons dans le temps le contenu des politiques au début et à la fin de cette période en considérant l'intensité des changements, c'est-à-dire le rapport entre l'ampleur et la durée des changements. Nous aurons également l'occasion de souligner les limites anticipées à l'utilisation du cadre d'analyse dans d'autres systèmes de politiques, ainsi que les limites de nos choix théoriques et méthodologiques.

Schéma 3 : Représentation graphique de l'argumentaire



Chapitre 4. Les limites de la régulation antérieures à l'*Erika*

Selon la théorie des systèmes (Luhmann, 1995), et en utilisant une terminologie développée par Howlett et Ramesh (2003), la régulation des systèmes de politiques est tributaire de leur capacité à maintenir un équilibre entre leurs constituantes malgré l'évolution de l'univers des politiques, capacité dite « homéostatique ». Les caractéristiques d'un système de politiques, notamment les croyances dominantes en son sein et ses principales institutions, conditionneraient grandement ce type de capacité. Dans la dynamique actuelle de mondialisation où l'univers des politiques évolue rapidement, le maintien d'un équilibre au sein d'un système requiert de celui-ci qu'il s'adapte plus qu'il ne se reproduise à l'identique dans le temps (Boyer, 2003 : 70). La notion de régulation met ainsi en relief l'importance d'étudier les interactions externes et internes à un système afin de comprendre comment les sociétés postindustrielles évitent les situations chaotiques (Kooiman, 2003; Beck, 2003).

Les analyses des politiques de la régulation se sont particulièrement intéressées aux règles et aux pratiques qui permettent à un système de trouver un équilibre transitoire entre des forces externes et internes potentiellement déstabilisatrices (Ostrom, 1990; Anderies et al., 2004). L'impact des modifications de l'univers des politiques ou des dysfonctionnements caractérisés des échanges entre les membres d'un système dépendent dans cette perspective des attributs du système et du contenu des politiques qui l'animent. Selon ce corpus théorique, il n'existe pas de conditions prédéterminées à l'efficacité de la régulation qui serait plutôt liée au contexte de la régulation (Aglietta, 1997).

Conformément à une approche néo-réaliste du politique qu'adoptent plus ou moins explicitement certains analystes des politiques (Baumgartner et Jones, 1993; Boyer, 2003; Amable et Palombarini, 2009), toute modalité de régulation constituerait un compromis politique, avec ses avantages et ses limites, et un arbitrage entre les préférences de différents groupes sociaux et économiques. Le changement des politiques découlerait alors d'une accentuation des limites de la régulation et du succès d'entrepreneurs politiques.

En utilisant le cadre d'analyse d'Ostrom (1990) concernant l'exploitation des biens communs pour analyser les politiques de régulation, la première innovation institutionnelle

permettant de prévenir des situations chaotiques et, idéalement, une mise en valeur durable des ressources est l'instauration d'une structure de coordination au sein de laquelle les représentants des différentes composantes d'un système prennent des engagements réciproques. Étant donné que le respect des engagements peut produire des effets de synergie inconcevables pour des membres agissant seuls, tout comme leur non-respect donne lieu au resquillage, aux dédoublements et à une mise en valeur non optimale de ressources (Kooiman, 2003 : 73; Piattoni, 2010; Joachim et al., 2008; Paquet, 2008), selon Ostrom toujours, cette première innovation doit s'accompagner de la création de deux types de mécanismes :

- des mécanismes de suivi permettant de juger du respect des engagements pris par les membres du système;
- des mécanismes de contrôle qui sanctionnent le non-respect des engagements par l'exclusion d'un membre du système, voire par le retrait des privilèges liés à l'exploitation des biens communs.

Dans l'analyse de la gouvernance des biens communs, la notion d'externalité est centrale pour comprendre les motivations du changement. Ostrom (1990) s'intéresse à la manière dont les membres d'un système d'exploitation de biens communs, tel qu'un système de partage des eaux d'irrigation dans les zones rurales du sud des États-Unis, déterminent eux-mêmes les règles qui encadrent leurs relations. Ces relations peuvent produire des externalités positives ou négatives qui feront l'objet d'une régulation commune que lorsque leur ampleur créera des tensions entre les membres.

La notion d'externalité, qui véhicule malencontreusement l'idée de phénomènes non voulus et non anticipés, doit s'interpréter plutôt comme l'objet d'une décision, d'une absence délibérée de décision ou d'un compromis au sein d'un système de politiques. Dans cette perspective, un système entre en crise quand la répartition des externalités suscite des conflits tels qu'ils remettent en cause les modalités mêmes de la régulation. L'efficacité et la légitimité de la régulation seraient ainsi tributaires de la capacité d'un système d'adapter ses modalités de fonctionnement pour désamorcer les conflits en son sein. Ostrom (1990)

souligne à ce sujet l'importance du contexte historique et géographique dans les tentatives d'explication de l'émergence de crises et de changements visant à s'y adapter.

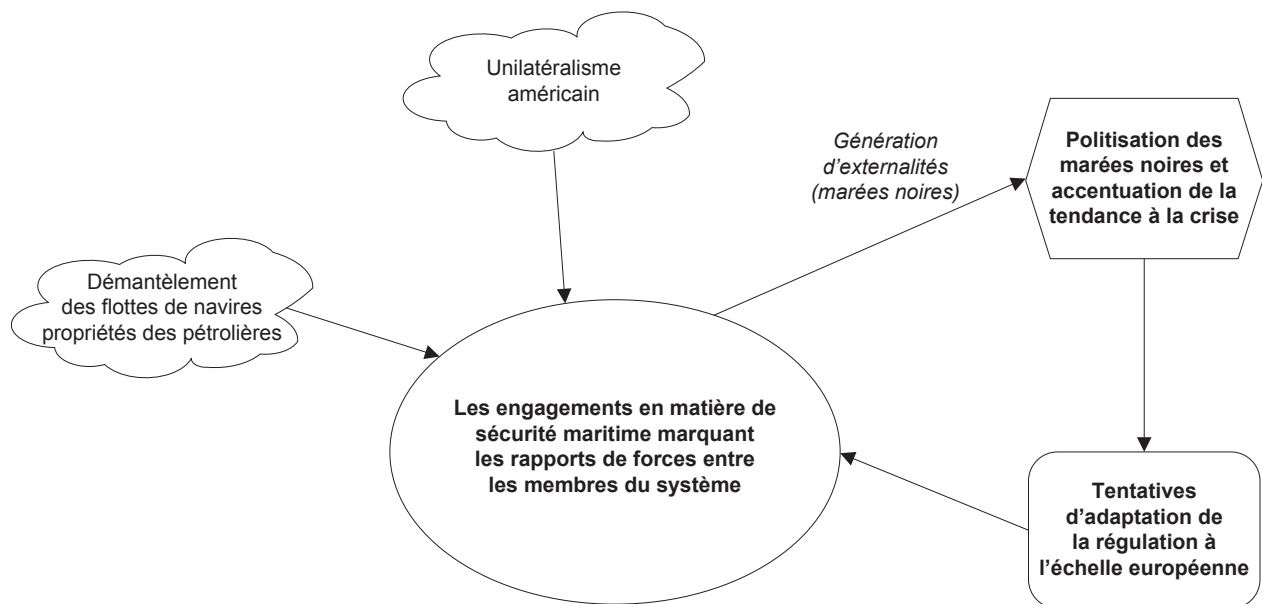
Considérant l'importance du contexte historique et géographique dans les dynamiques de la régulation, ce quatrième chapitre consistera en une enquête historique relative au contexte de régulation qui a rendu possible les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*. Cette enquête se concentrera sur la période 1993-1999, soit celle des débuts du système européen de sécurité maritime. En utilisant le cadre conceptuel d'Ostrom (1990), elle aura pour ligne directrice l'analyse des limites du contenu des politiques européennes de sécurité maritime par rapport à la complexité des problèmes qu'elles étaient censées résoudre. Ces limites révéleraient les difficultés de dépasser le stade de la déclaration d'intention lors de la prise d'engagements. En effet, au cours de cette période, les États membres se sont engagés à coopérer en adoptant une législation commune touchant de nombreux volets de la sécurité maritime. Cependant, la mise en œuvre des engagements européens a rencontré de nombreuses difficultés.

Pour rendre compte des limites de la régulation antérieures à l'*Erika*, la nature des engagements en matière de sécurité maritime avant 1993 sera décrite. Renvoyant à des choix politiques s'inscrivant dans la longue durée, la description du contenu des politiques européennes de la sécurité maritime avant leur communautarisation mettra en relief les défaillances des États membres dans la mise en application des engagements et l'importance de la croyance en l'auto-régulation de l'industrie maritime.

Ensuite, nous nous attarderons sur deux modifications de l'univers des politiques qui, en l'absence de mécanismes de suivi et de contrôle adéquats, auraient favorisé la perpétuation d'externalités négatives de la part de l'industrie maritime dans les eaux européennes : le démantèlement des flottes de navires propriétés des compagnies pétrolières initié à la fin des années 1970 et l'unilatéralisme américain à la suite du naufrage de l'*Exxon Valdez* (1989). Ces deux modifications auraient eu d'importantes répercussions sur l'équilibre des relations entre les membres d'un système européen de sécurité maritime qui n'était encore qu'à ses balbutiements et auraient ainsi accentué « la tendance à la crise » de ce système de régulation (Habermas, 2012 : 13).

Enfin, nous soulignerons les tentatives visant à mieux réguler l'industrie maritime à l'échelle européenne au cours de la période 1993-1999. Conformément à l'action d'un État régulateur qui cherche à faciliter des décisions privées compatibles avec l'intérêt général (Majone, 1997; Hassenteufel, 2008), nous verrons que ces tentatives ont notamment eu pour objectif d'améliorer le fonctionnement du marché du transport maritime. À la suite d'Ostrom (1990), l'analyse des tentatives d'instrumentation orchestrée par les institutions européennes pendant cette période amènera en conclusion à considérer l'importance de la qualité des mécanismes de suivi des engagements et de contrôle de leur respect pour l'efficacité de la régulation.

Schéma 4 : Représentation de l'analyse des limites de la régulation antérieures à l'*Erika*



Le contenu des politiques de la sécurité maritime avant leur communautarisation

Entre le *Torrey Canyon* en 1967, la première marée noire d'importance causée par un navire, et l'*Erika* en 1999, les côtes européennes ont été polluées par plus de 40 déversements accidentels d'hydrocarbure supérieurs à 1000 tonnes⁵⁹. Si une tendance générale à l'amélioration était notable entre le milieu des années 1970 et la fin des années

⁵⁹ L'annexe fournit le détail de ces déversements accidentels.

1980 (Hay et al., 2008 : 28), le début des années 1990 a été marqué par une recrudescence de déversements majeurs (notamment ceux du *Haven*, du *Aegean Sea*, du *Braer* et du *Sea Empress*) qui dénotait l'absence de résolution pérenne des problèmes environnementaux causés par l'industrie maritime pétrolière. Comment expliquer la persistance de la génération de telles externalités négatives par cette industrie en Europe?

En référence à la classification présentée dans le chapitre 1 des éléments du contenu des politiques publiques (les croyances nodales, les croyances secondaires, les institutions et les instruments), la description du contenu des politiques de la sécurité maritime tel qu'il s'observait avant 1993 mettra en relief les modalités de régulation qui ont rendu possible la multiplication de marées noires sur les côtes européennes. Les modalités de régulation de l'industrie maritime feront l'objet d'une description qui s'attardera sur leurs aspects problématiques, propices à la génération d'externalités négatives ou à la répartition inégalitaire des externalités positives entre les membres d'un système (Beck, 2003).

Étant donné que les buts des politiques reposent sur une interprétation du monde qui mobilise des croyances relatives à la théorie causale liant l'appréhension des problèmes publics aux moyens utilisés pour les résoudre (Stone, 1989), les croyances nodales et secondaires seront d'abord décrites. Dans un second temps, l'effort de description concernera les contraintes effectives dans le système de la sécurité maritime, soit les institutions et les instruments de politiques publiques. Le tableau 1 suivant synthétise le développement subséquent.

Tableau 2 : Les éléments du contenu des politiques avant la communautarisation de la sécurité maritime

Contenu cognitif (des idées quant aux fins des politiques)		Contenu redistributif (des contraintes sur l'univers des politiques)	
Croyances nodales	L'incertitude de la navigation maritime	Institutions	La libre navigation La limitation de la responsabilité de l'industrie maritime
Croyances secondaires	La primauté des aspects structurels et technologiques L'efficacité de l'auto-régulation	Instruments	Typiques d'un libre marché concurrentiel

Les croyances dominantes relatives à la sécurité maritime

Deux croyances prévalaient traditionnellement dans le régime international de la sécurité maritime : la navigation maritime était une activité foncièrement incertaine, et seuls les navigants étaient en mesure de prendre des décisions appropriées pour faire face aux dangers du milieu maritime (Psaraftis, 2006).

L'incertitude de la navigation maritime est profondément ancrée dans la culture des équipages. La lexicologie maritime fait une large place à l'imprévu, au danger et à l'irrationnel comme l'ont étudiée notamment Corbin et Richard (2004). On parle ainsi « d'aventure maritime », « d'expédition » et de « fortune de mer », des expressions qui plongent dans l'histoire de la découverte des mers et des océans depuis l'Antiquité.

Au XXI^e siècle, les progrès technologiques qui aident à la navigation permettent de connaître précisément les coordonnées géographiques du navire, de prévoir les conditions météorologiques et d'éviter les hauts fonds et les collisions. Cependant, la combinaison de facteurs accidentogènes exceptionnels est toujours possible. L'existence de vagues scélérates (*rogue waves*), des vagues d'une hauteur exceptionnelle par rapport à la moyenne des vagues lors d'une tempête, illustre cette possibilité longtemps rejetée par la théorie classique de l'hydrodynamique. Elle ne faisait pas en conséquence l'objet de calculs de probabilité, ce qui laissait place à l'incertitude⁶⁰.

Bien que le progrès scientifique vise à préciser les marges d'erreur des modèles probabilistes des risques, la culture de l'industrie maritime se caractérise par une certaine humilité face à la puissance des éléments dans la mesure où la survenue d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible est toujours une possibilité (Robert, 2003 : 34). Cette humilité s'accompagne d'un rapport ambivalent au risque. D'un côté, la dangerosité de la navigation a incité l'industrie à tirer des enseignements des événements de mer en ce qui concerne la construction, l'équipement et l'exploitation des

⁶⁰ Pour en savoir plus, voir la synthèse disponible sur le site Internet de l'Institut français de la mer (IFREMER) : <http://www.ifremer.fr/web-com/molagnon/jpo2000/conf.htm> (page consultée le 19 juillet 2012).

navires. De l'autre, l'apport des enquêtes après accident a été limité par une culture de la confidentialité qui laisse une place à des arguments relevant plus du mysticisme que d'une approche probabiliste des risques (Goulielmos, 2001 : 281), une approche qui suppose à la fois d'accepter une marge d'incertitude et de mettre en place des procédures de réduction graduelle de cette dernière (Hubbard, 2009).

Dans ce contexte de gestion ambivalente des risques, les dispositifs de sécurité maritime accordent une grande marge de manœuvre au capitaine pour exercer son jugement et suivre son intuition. « Seul maître à bord après Dieu », le capitaine est libre de choisir la route maritime et l'allure de la navigation afin de respecter les conditions du contrat d'affrètement. Selon le droit maritime international, le capitaine ne pouvait se voir refuser sa décision d'appareiller par les autorités portuaires en prévision de conditions de mer difficiles⁶¹, bien qu'une telle décision puisse constituer une preuve de son imprudence en cas de sinistre (Psaraftis, 2006). Le pouvoir discrétionnaire du capitaine de navire témoigne de la croyance en l'efficacité de l'auto-régulation des risques par le personnel navigant. Face aux circonstances aléatoires de la navigation, selon cette croyance, l'équipage serait le mieux placé pour mener l'expédition maritime de la manière la plus efficace possible.

L'ambivalence du rapport au risque a également poussé l'industrie maritime à adopter une approche de la régulation donnant primauté aux aspects structurels et technologiques de la sécurité. La volonté de protéger le navire de la mer a ainsi favorisé la multiplication des interfaces entre l'équipage et les outils d'aide à la navigation (Robert, 2003). Il y a là une source de tension entre une activité valorisant traditionnellement l'intuition et l'introduction de technologies qui encadrent l'exercice du raisonnement humain. La complexité des dispositifs de sécurité maritime proviendrait notamment des difficultés à concilier les pouvoirs discrétionnaires du personnel navigant et l'encadrement technologique de ses interactions avec son environnement immédiat.

⁶¹ La situation contraire prévaut dans le droit aérien puisque les autorités aéroportuaires sont habilitées à maintenir au sol les aéronefs en cas de mauvais temps. De plus, ces autorités peuvent être tenues responsables des accidents découlant d'un usage trop laxiste de cette prérogative.

En réponse à cette ambivalence, le droit de la sécurité maritime est devenu excessivement technique et détaillé, comme l'atteste la production par l'OMI de plus de 15 millions de pages de réglementation et de directives (Boisson, 1998 : 635). Cette tendance à l'inflation normative est toutefois relativement récente puisque l'essentiel des conventions dans le domaine a été adopté depuis la fin des années 1960 (Barrows, 2009 : 189). Le système de la sécurité maritime est donc passé en 40 ans d'un régime de régulation peu codifié, laissant l'industrie maritime prendre des engagements sur la base de son évaluation de la pertinence et de la rentabilité des mesures de sécurité (Balleisen, 2010), notamment grâce à l'apport des sociétés de classification, à un régime de réglementation très détaillé, ce qui nourrit des doutes quant à la faculté de l'industrie à les assimiler dans ses pratiques.

Les principales institutions de la sécurité maritime

Le rapport ambivalent au risque ne résulte pas seulement du caractère incertain de la navigation maritime, le cadre institutionnel dans lequel ce rapport s'inscrit contribue également à le faire perdurer. Deux institutions majeures de la sécurité maritime participent particulièrement à cet état de fait : la liberté de navigation et la limitation de la responsabilité des principaux acteurs privés.

Énoncé par le philosophe et juriste hollandais Grotius au XVI^e siècle, le principe de la libre navigation s'est imposé concrètement dans les relations internationales qu'à la fin du XIX^e siècle lors de la première mondialisation des échanges. Ce principe, qui permet à tout navire battant pavillon d'un État souverain de naviguer dans les eaux internationales, de jouir d'un droit de passage inoffensif dans les eaux intérieures et de faire escale dans les ports étrangers, concrétise des valeurs fondamentales des relations internationales : l'égalité des souverains et la réciprocité.

Sur la scène internationale, les États souverains sont égaux en droit. Les navires sont considérés comme une extension de la souveraineté des États du pavillon. En conséquence, le refus d'octroyer les privilèges liés à la libre navigation peut être jugé par les souverains comme une atteinte à leur intégrité et peut donner lieu à des représailles au nom du principe de la réciprocité. Le jeu de la réciprocité tend ainsi à éviter le fractionnement de l'espace maritime en incitant les États à maintenir les frontières maritimes ouvertes. Sa portée

expliquerait aussi le développement d'une culture maritime « du laissez-passer et du laisser-faire » (Robert, 2003 : 184) selon laquelle les autorités publiques et les acteurs économiques privés cherchent à profiter pleinement des avantages d'un système économique ouvert et à limiter leur contribution à ses coûts de fonctionnement (Héritier, 2002; Gulbrandsen, 2011).

La consécration de ce principe au XIXe siècle est intervenue alors que l'augmentation du trafic maritime international et des événements de mer tels que les collisions et les échouements requérait la production de règles visant à prévenir les dangers de la navigation (Boisson, 1998 : 34). L'internationalisation de la sécurité maritime fait en cela écho au besoin du capitalisme d'évoluer en se dotant de normes (Levi-Faur, 2005). Dans ce processus, les prérogatives des États du pavillon constituaient la pierre angulaire du régime international de la sécurité maritime. En tant que souverains, leur probité ne pouvait être mise en question. La sécurité des navires et de la navigation serait ainsi assurée par l'attestation écrite des autorités publiques déclarant que les navires qu'elles ont enregistrés respectent les normes internationales. La seule question que les inspecteurs de la sécurité maritime pouvaient se poser dans un tel contexte concernait la possession par l'équipage et le gestionnaire du navire des certificats et permis requis.

Les institutions concernant l'exercice de la responsabilité par l'industrie maritime, et particulièrement l'industrie maritime pétrolière, favorisent également la reproduction d'un rapport ambivalent au risque. En effet, le droit international inclut plusieurs règles qui visent explicitement à limiter la responsabilité des principaux membres de l'industrie maritime pétrolière : le tandem propriétaire-gestionnaire et le chargeur (le propriétaire de la cargaison, souvent une grande compagnie pétrolière internationale).

L'institution de la limitation de la responsabilité civile des propriétaires est la première pierre de ce particularisme juridique. Selon la convention sur la responsabilité civile (*Civil Liability Convention*, ci-après CLC) et son protocole de mise en application de 1992, un régime de responsabilité objective s'applique aux propriétaires lorsque l'exploitation normale de leur navire engendre des dommages à des tiers. Ce régime de responsabilité exceptionnel, qui prévaut par ailleurs uniquement dans le droit du nucléaire, implique qu'il n'est pas nécessaire de prouver la faute du propriétaire pour qu'il soit obligé d'indemniser

les victimes. En contrepartie de cette responsabilité sans faute, les propriétaires jouissent d'une limitation de leur responsabilité. Les montants maxima des indemnités versées sont déterminés en fonction de la capacité de chargement du navire, nullement en fonction de l'ampleur des dommages. La convention CLC obligeant le propriétaire à souscrire une assurance suffisante compte tenu du tonnage de son navire, les montants sont payés par l'assurance du propriétaire, généralement les mutuelles *P & I Clubs* (Robert, 2003).

En cas de déversements accidentels majeurs d'hydrocarbure, les montants prévus par le droit international sont généralement insuffisants. Conscients de la gravité de ce problème depuis les marées noires du *Torrey Canyon* en 1967 et de l'*Amoco Cadiz* en 1978, la plupart des États industrialisés ont mis en place le FIPOL (Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures)⁶². Le FIPOL consacre l'existence d'un régime complémentaire d'indemnisation. Selon les dispositions de la convention de 1992 concernant le FIPOL, il est alimenté par les compagnies importatrices de pétrole des États signataires, ce qui marque la prise de conscience des pétrolières quant à leur responsabilité envers les dommages causés lors du transport de leurs produits.

Selon Robert (2003), la conception de la responsabilité mise en application par le FIPOL est problématique sur trois plans. Premièrement, le fait que les compagnies pétrolières contribuent de manière solidaire au FIPOL ne permet pas de les responsabiliser individuellement lors de leur choix concernant l'affrètement de leurs biens. Deuxièmement, l'existence d'un fonds suppose l'existence d'un plafond d'indemnisation, ce qui ouvre la voie à la possibilité que ce fonds demeure insuffisant en cas d'une pollution de très grande ampleur. Troisièmement, le fonds indemnise seulement les préjudices économiques quantifiables (le manque à gagner induit par la marée noire) dans un espace relativement proche des zones affectées. Il n'a donc qu'une fonction de restitution et non de réparation juridique des dommages qui elle permettrait de compenser la perte de jouissance subie par les victimes et dont le montant devrait avoir un effet dissuasif. Il ne couvre pas non plus le

⁶² Il existait jusque dans les années 1990 plusieurs fonds qui ont été intégrés dans un seul régime et qui sont administrés par un secrétariat unique.

préjudice écologique, séparant ainsi de manière artificielle l'espace naturel des activités économiques. En somme, « le fonds d'indemnisation n'est pas un instrument qui permet la responsabilisation des acteurs économiques qui y contribuent », les compagnies pétrolières des pays importateurs (Robert, 2003 : 84).

Le régime de responsabilité CLC-FIPOL contredit ainsi un des principes premiers du droit général de l'environnement, le principe pollueur-payeur. Selon ce principe, le pollueur se voit imputer le coût des mesures de prévention, de lutte contre la pollution et de restauration des sites dégradés. Il a pour objectif la réparation intégrale des dommages, ce qui incite l'adoption de pratiques économiques prudentes. Il présente aussi l'avantage d'internaliser des coûts qui demeureraient sinon en dehors des mécanismes de fluctuation des prix, des coûts qualifiés « d'externalités négatives » selon la théorie de l'économie du bien-être.

Dans le cas du transport maritime d'hydrocarbure, les États signataires des conventions concernant le FIPOL ont décidé d'appliquer le principe pollueur-payeur partiellement et donc imparfaitement. Compte tenu de leur dépendance envers le transport maritime qui prenait en charge 90 % de leur besoin en hydrocarbure à la fin des années 1990 (Commission, 2000a), les pays européens importateurs de pétrole cherchaient à sécuriser leur approvisionnement énergétique en offrant à l'industrie maritime et aux compagnies pétrolières un environnement d'affaire où les risques liés à leur responsabilité étaient clairement identifiés.

Par la mise en place des régimes internationaux de responsabilité, les propriétaires et les pétrolières concédaient certes qu'ils étaient responsables des déversements accidentels, mais seulement dans une certaine limite afin que leurs affaires demeurent rentables. Sans cette limitation de leur responsabilité, les propriétaires et les chargeurs arguaient d'ailleurs qu'ils auraient été contraints de répercuter sur les consommateurs le coût des mesures de prévention, de lutte contre la pollution et de restauration, ce qui aurait impliqué une déstabilisation de l'ensemble des prix à la consommation (Commission, 2000a : 30; Robert, 2003). L'écart entre le plafond de ces deux régimes cumulés et les coûts réels des marées noires pouvait ainsi rester à la charge des victimes et plus largement de la collectivité. La possibilité de la génération de ces externalités négatives signifiait ultimement que

l'ensemble des citoyens-consommateurs et des autorités publiques acceptaient de prendre en charge une partie des coûts des risques maritimes, convaincus en cela du caractère stratégique du transport maritime pour l'accès à des sources d'énergie abordables.

Les instruments de la sécurité maritime

Au moyen d'instruments, les régulateurs publics interviennent sur les marchés afin d'empêcher la formation de monopoles ou de quasi-monopoles, d'éviter les externalités négatives, de garantir la transparence du marché et la qualité de l'information ou encore de fournir un plus grand nombre de biens publics (Majone, 1997). Les autorités publiques agiraient selon ce paradigme de l'État régulateur (Hassenteufel, 2008) comme accompagnatrices et facilitatrices des autorités privées, l'intervention publique serait strictement subsidiaire et serait justifiée seulement en cas de défaillances des autorités privées et des groupements de la société civile.

En tant qu'émanation des idées libre-échangistes, la liberté de navigation participait logiquement d'une conception de l'économie comme devant être libre et concurrentielle, c'est-à-dire une économie dans laquelle la coordination entre la demande et l'offre par le jeu de la fluctuation des prix souffre du moins d'entraves possible. Force est de constater que même dans ce secteur d'activités largement libéralisé, la concurrence était bridée par l'existence de deux instruments. Sur le plan de l'exercice de la responsabilité, des instruments tels que le FIPOl participaient d'une application incomplète et imparfaite du principe pollueur-payeur et ne dissuadaient pas les acteurs économiques privés d'être à l'origine de la génération d'externalités négatives.

Sur le plan de la qualité de l'information, son statut de bien privé ne permettait pas d'en faire une utilisation appropriée par l'ensemble des acteurs impliqués dans la régulation des risques, notamment les assureurs maritimes. En effet, la mise en application fort disparate des règles internationales par les États du pavillon a généré des situations de concurrence déloyale au profit des acteurs économiques privés qui n'observaient pas les règles de sécurité (Boisson, 1998 : 32). Pour éviter un nivellement vers le bas de la sécurité maritime, l'information sur les risques produite par les sociétés de classification était traditionnellement utilisée pour fixer le niveau des primes d'assurance. Dans le cadre de la

procédure dite de la cotation, les « citrons » étaient exclus du marché puisque les propriétaires des navires sous normes présentant des risques objectifs à la navigation devaient s'acquitter de primes d'assurance élevées (Akerlof, 1970).

Toutefois, la procédure de la cotation a été progressivement remplacée par une simple procédure de certification. Lors de la certification, en raison de l'accès payant à l'information des sociétés de classification ou des proscriptions quant à leur diffusion, les assureurs se sont limités à constater si les navires étaient dûment certifiés par une autorité compétente (un État du pavillon ou une société de classification agissant en son nom en conformité d'une délégation de pouvoirs). Étant donné que la probité des États du pavillon en tant que souverains ne pouvait être mise en doute lors de l'application des règles de sécurité, les assureurs se trouvaient dans l'impossibilité de faire « le tri entre les bons et les mauvais navires [qui étaient] tous détenteurs de certificats attestant leur conformité aux règlements des sociétés de classification et aux normes techniques des conventions internationales » (Breton, 2007 : 131-132).

De manière plus générale, les règles internationales produites sous l'égide de l'OMI sont un cas manifeste de droit mou (*soft law*), des règles considérées comme de bonnes pratiques par l'industrie maritime. Les instruments de mise en application de ces règles étaient logiquement non contraignants, reposant sur la croyance de l'auto-régulation selon laquelle les acteurs économiques privés étaient les mieux placés, dans un marché libre et concurrentiel où l'information circule librement, pour définir et appliquer les règles de sécurité et de qualité (Balleisen, 2010: 455). La logique sous-jacente à ce rejet des instruments contraignants et de l'intervention publique renvoyait à une vision des échanges économiques comme étant le résultat d'un ensemble d'incitatifs, un résultat nécessairement optimal pour la société puisque chaque acteur était censé connaître exactement la valeur des biens et services transigés et être libre d'effectuer ces transactions.

Or, le remplacement de l'instrument de la cotation par celui de la certification a permis à des navires sous normes de concurrencer injustement les navires respectant les normes de sécurité. Pour Robert (2003 : 105), les propriétaires de navires de qualité qui [avaient] des faibles taux de sinistres ont vu leur prime d'assurance augmenter pour couvrir les risques

des navires sous normes. Ils se sont ainsi retrouvés à « subventionner » leurs concurrents négligents en plus de ne pouvoir proposer des taux de fret concurrentiels.

Selon la même logique appliquée au marché de l'énergie, l'absence de prise en considération de l'ensemble des coûts liés au transport maritime d'hydrocarbure par le biais du FIPO, les coûts environnementaux mais aussi les coûts liés à la perte de jouissance engendrée par les marées noires, a eu pour résultat de faire profiter l'industrie pétrolière d'une situation de rente par rapport à d'autres industries énergétiques. Dans ce cas, l'ensemble de la collectivité s'est retrouvé à « subventionner » une partie des activités de l'industrie pétrolière.

Conclusion

Quatre constatations émergent de cette description du contenu des politiques de la sécurité maritime avant leur communautarisation. La première tient à l'importance des pratiques d'auto-régulation. Ces pratiques, combinées à un rapport ambivalent au risque laissant place à la confidentialité et au déni, favorisaient un manque de capacité d'apprentissage en matière de sécurité maritime et limitaient aussi le transfert des enseignements tirés d'autres secteurs, notamment le transport aérien (Boisson, 1998; Goulielmos, 2001; Psaraftis, 2006).

Deuxièmement, l'implication des États du pavillon dans le régime international rendait difficile l'exclusion des navires sous normes par les autorités du contrôle de l'État du port, car une telle exclusion s'apparentait à une dénonciation du manque de probité d'un souverain.

Troisièmement, l'industrie maritime bénéficiait de dispositions exceptionnelles concernant sa responsabilité. En s'inspirant des travaux de Baumgartner et Jones (1993), ces dispositions traduisaient la position dominante des compagnies pétrolières dans le régime international et l'efficacité de leur lobbying auprès des États signataires des conventions relatives à l'indemnisation des dommages causés accidentellement par les navires-citernes. Elles mettaient en relief les arbitrages effectués par les États industriels, incluant au début des années 1990 l'ensemble des États membres de la Communauté européenne, entre la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la protection de l'environnement marin.

Quatrièmement, les instruments de la sécurité maritime mis en place par l'industrie maritime, dont la procédure de classification, s'avéraient à de nombreux égards insuffisants, car ils ne permettaient pas de concilier compétitivité des acteurs économiques privés et gestion diligente des risques. Dans cette perspective, les institutions de la libre navigation et de la limitation de la responsabilité ont alimenté des dissensions entre les membres de l'industrie maritime concernant la prise en charge des coûts de la sécurité. Ces dissensions ont également été accentuées par l'évolution du contexte de la régulation de l'industrie maritime entre la fin des années 1970 et le début des années 1990.

De manière plus générale, en faisant de nouveau référence au cadre conceptuel d'Ostrom (1990), nous pouvons conclure que les politiques de la sécurité maritime considérées comme des engagements des acteurs publics et privés pour prévenir les accidents en mer rencontraient de nombreux problèmes de mise en œuvre et consacraient une conception imparfaite du principe pollueur-payeur. Le contenu de ces politiques était ainsi propice à la génération d'externalités négatives qui s'apparentait ultimement à une prise en charge par la collectivité des risques pris par l'industrie maritime, soit une collectivisation partielle des pertes et une privatisation des profits.

Modifications de l'univers des politiques et accentuation de la tendance à la crise

Dans une analyse en termes de système de politiques, le résultat de l'action collective est le produit d'interactions entre une pluralité d'acteurs qui ne peuvent se considérer absolument indépendants les uns des autres, bien que jouissant par ailleurs d'une large marge de manœuvre dans un univers des politiques caractérisé par les possibilités de contourner les dispositifs de régulation émanant d'une autorité se proclamant hiérarchiquement supérieure aux autres membres du système (Leca, 2001; Kooiman, 2003; Paquet, 2008). Ce type d'analyse présente ainsi des affinités avec la théorie de la régulation (Boyer, 2003) qui souligne l'importance des arrangements institutionnels entre une pluralité d'acteurs afin d'éviter le chaos découlant d'une coordination lacunaire de l'action des individus et des groupes.

Appliquée à l'étude de la sécurité maritime, l'analyse systémique s'intéresse principalement à la question de savoir si les instruments dédiés à la régulation de l'industrie maritime permettent l'éradication des externalités négatives. Dans un contexte en perpétuelle évolution, l'éradication des externalités négatives suppose qu'un système de régulation soit en mesure de s'adapter aux modifications de l'univers des politiques. Dans cette perspective, le changement de politiques serait requis pour qu'un système de politiques devienne plus résilient aux modifications de l'univers des politiques (Thelen, 2003).

Dans la période historique précédant la communautarisation, deux modifications importantes de l'univers des politiques se sont produites : le démantèlement des flottes de navires propriétés des compagnies pétrolières et l'unilatéralisme américain à la suite de la marée noire de l'*Exxon Valdez* (1989). Ces modifications auraient altéré l'équilibre des interactions entre les membres du marché du transport maritime. En l'absence de mesures adaptatives appropriées, ces modifications auraient aussi contribué à la perpétuation d'externalités négatives de la part de l'industrie maritime.

Le démantèlement des flottes propriétés des pétrolières et ses conséquences

Avant la crise pétrolière des années 1970, les compagnies pétrolières étaient à la fois propriétaires, gestionnaires et frêteurs. Pour une compagnie pétrolière, la logique de l'armement intégré visait à contrôler l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement liant ses sites d'extraction, souvent dispersés aux quatre coins de la planète, et ses raffineries généralement installées à proximité des marchés de consommation des pays industrialisés.

Après les chocs de 1973 et de 1979, les compagnies pétrolières ont dans leur quasi-totalité rompu avec ce système d'approvisionnement. Afin de réduire leurs coûts, profiter de plus de flexibilité et, bien que cela soit un non-dit, se prémunir contre « les lourdes retombées médiatiques, juridiques et financières consécutives aux désastres écologiques » (Breton, 2007 : 38), au cours des années 1980, les pétrolières ont plutôt privilégié un système d'affrètement au voyage de navires appartenant à des armateurs indépendants et ont démantelé leurs flottes de pétroliers. M. Bertrand Thouilin, directeur juridique de Total au

moment de la marée noire de l'*Erika*, rendait compte en ces termes de ce changement de stratégie d'affaires (Le Corre, 2000 : 17):

La crise pétrolière a fait éclater la chaîne d'intégration [liant les lieux d'extraction et le consommateur via les raffineries], et a créé la naissance du marché au voyage, dit marché *spot*, qui était quasiment inexistant avant la crise. Pour une compagnie pétrolière internationale, l'objectif est pour chaque [affrètement au voyage] de trouver le meilleur prix pour alimenter ses raffineries et pour livrer la production issue de ses gisements sur des marchés lucratifs. Dans ce contexte, une flotte en propriété est un frein; elle s'adapte mal au marché et n'est pas suffisamment réactive.

Le marché du transport maritime d'hydrocarbure est ainsi devenu un quasi-monopsonne où un nombre relativement limité de demandeurs, les compagnies pétrolières, transigeaient avec un grand nombre d'offres, les armateurs indépendants qui étaient parfois ceux qui avaient acheté les navires appartenant auparavant aux compagnies pétrolières. Dans ces conditions de marché, les demandeurs ont été en position d'exercer une forte pression à la baisse sur les taux de fret, ce qui a pu avoir des conséquences néfastes sur la qualité de l'entretien des navires.

De leur côté, les armateurs ont été incités à former une compagnie par navire (*single ship company*) afin de préserver leur patrimoine en cas de difficultés financières majeures causées par l'exploitation d'un de leurs bâtiments. Les États du pavillon se sont spécialisés dans un montage juridique et financier permettant d'immatriculer un navire au nom d'une personne morale dont le navire constituait le seul patrimoine. La popularité de ce type de montage signalait la financiarisation de l'industrie maritime et l'implication de banques internationales dans les démarches auprès des États du pavillon et des assureurs. L'adoption de pratiques propres à la finance internationale était également manifeste dans les relations entre le gestionnaire du navire et le chargeur. Au gré de la fluctuation des cours internationaux d'hydrocarbure, il n'était pas rare par exemple que la cargaison change de propriétaire pendant un affrètement au voyage (Breton, 2007 : 137). De plus, cette financiarisation s'accompagnait d'une complexification de la structure de gestion du navire. Tant du côté du chargeur et que du propriétaire, leurs activités économiques ont été affectées juridiquement à une myriade de sociétés-écrans enregistrées de préférence dans des places offshore réputées pour leur discrétion.

Pour la prise en charge des coûts de la sécurité maritime, cette transformation de l'industrie maritime a été significative : en une vingtaine d'années, cette industrie est passée d'une structure de propriété intégrée dans de grands groupes internationaux faisant partie des entreprises les plus lucratives à une structure de propriété fragmentée, composée d'autant d'entreprises que de navires avec une surface financière très faible. De plus, outre les problèmes liés à la dégradation de leur image lorsque survenait une marée noire, dans le système intégré de propriété, les compagnies pétrolières avaient un intérêt manifeste à ce que le transport de leur marchandise arrive à bon port. Avec le désengagement des pétrolières, les propriétaires de navires voulaient certes que les conditions de l'affrètement fussent satisfaites, mais en cas de perte de la cargaison en mer, ils étaient en mesure de limiter leur responsabilité considérant la structure de propriété complexe de leur navire et les termes des conventions internationales.

Le désengagement des pétrolières a eu aussi des implications sur les pratiques d'inspection des navires. Dans le système intégré, les contrôles de sécurité étaient réalisés en continu par des employés des pétrolières en collaboration avec les sociétés de classification. Dans le système fragmenté en revanche, l'affrètement a eu pour préalable des inspections dites de *vetting* qui permettaient de vérifier si le navire était en bon état et, le cas échéant, de recommander l'exclusion d'un navire de la liste des prestataires de services potentiels du chargeur. Les informations colligées lors de ces inspections étaient rendues accessibles sur une base de données, *Ship Inspection Report Exchange* (SIRE), administrée par l'*Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF) qui rassemblait les principales compagnies pétrolières au monde. Les membres de l'OCIMF s'interrogeant sur l'opportunité d'affréter un navire-citerne particulier pouvaient ainsi consulter l'historique des inspections menées en leur nom, souvent par des consultants, ou par leurs homologues.

L'existence de cette procédure de *vetting* témoignait des limites du désengagement des pétrolières dans le fonctionnement du système international de la sécurité maritime. Bien qu'elles ne soient plus propriétaires, elles demeuraient intéressées à affréter des navires sécuritaires. De plus, dans le cadre de cette procédure, elles apparaissaient conscientes de l'importance de leur rôle dans l'élimination des navires sous normes et dans la promotion de la qualité au sein de l'industrie maritime, ce qui contredisait les dispositions de la

convention internationale CLC qui désignaient le propriétaire comme le seul responsable de la sécurité maritime.

Le recours au *vetting* amenait aussi à s'interroger sur le rôle des sociétés de classification. La mesure des risques liés à l'état d'un navire leur incombait normalement. Dans certains cas, l'information qu'elles produisaient pouvait motiver le retrait de la certification de la part de l'État du pavillon. Or, ce dernier se montrait souvent complaisant envers les intérêts financiers du propriétaire (Palan, 2003). De plus, dans le cadre d'une délégation de pouvoir, la société de classification pouvait se substituer à l'État du pavillon pour émettre les certificats de navigation. Compte tenu des dispositions contractuelles qui la liaient au propriétaire, la société de classification se trouvait alors dans une position intenable de juge et partie (Boisson, 1998).

Les changements de l'industrie maritime pétrolière entre la fin des années 1970 et le début des années 1990 ont ainsi favorisé la multiplication des contrôles concernant la sécurité des navires. Si le développement de l'audit dans ces diverses formes n'est pas exclusif au transport maritime (Power, 1997; Levi-Faur, 2005), dans ce secteur d'activités, il a eu pour conséquence de renforcer la tendance à la privatisation de l'information sur les risques et au dédoublement des inspections. En l'absence de cotation et d'une revalorisation du rôle de l'assurance maritime, ces inspections n'ont par ailleurs eu qu'un effet limité sur le fonctionnement du marché.

Comme le rappelle Leca (2001 : 117), la multiplication des contrôles par différentes autorités tant publiques que privées et la prolifération de normes peuvent paradoxalement s'effectuer au détriment de la responsabilisation des membres d'un système de politiques⁶³. Le démantèlement des flottes des pétrolières a accentué les travers de la culture maritime du laisser-passer et du laisser-faire en institutionnalisant une utilisation en silo de l'information sur les risques par les acteurs privés de la sécurité maritime : le propriétaire, le chargeur, l'assureur et la société de classification.

⁶³ Leca (2001) rapporte les propos d'un élu américain relatifs à l'émergence de la société de l'audit affirmant que : « When everybody is in check, nobody is in charge ».

L'unilatéralisme américain et l'interdépendance des traitements régionaux de la sécurité maritime

L'accentuation de la tendance à la crise du système européen de sécurité maritime est consécutive également à des changements apportés par des autorités publiques autres qu'européennes. Le 18 août 1990, en réaction à la marée noire de l'*Exxon Valdez* en Alaska (Birkland, 1997), mais également à une série de déversements accidentels sur terre (Kurtz, 2004; Christodoulou-Varotsi, 2009 : 60), le Congrès américain a adopté l'*Oil Pollution Act* (OPA). Pour l'étude des relations internationales, les dispositions de cette loi constituent « l'une des principales manifestations de l'unilatéralisme en droit international depuis 1945 » (Boisson, 1998 : 226). Son adoption exprime une critique acerbe du régime international de la sécurité maritime incapable de prendre des mesures appropriées de prévention du fait de l'absence d'une responsabilité pleine et entière des propriétaires et de l'auto-régulation de l'industrie maritime. L'OPA de 1990 a apporté deux types de changements aux dispositifs américains de sécurité maritime : des changements réglementaires incompatibles avec le régime international et qui constituent *de facto* une limitation au principe d'une libre navigation à l'échelle planétaire; des changements quant aux conditions de mise en œuvre des règles.

La question de la responsabilité des propriétaires a été la principale pierre d'achoppement entre les membres du Congrès américain et le régime international (Christodoulou-Varotsi, 2009 : 50). En continuité avec la consécration du principe du pollueur-payeur datant des années 1970, le législateur américain s'est opposé à l'institution de la limitation de la responsabilité du propriétaire en habilitant les États fédérés à adopter des lois « prévoyant une réparation illimitée des dommages assortie d'une assurance obligatoire » (Boisson, 1998 : 226)⁶⁴.

L'élimination progressive des navires-citernes à simple coque et leur remplacement par des navires à double coque selon un calendrier couvrant la période 1995-2015 sont la seconde

⁶⁴ Boisson (1998 : 226) note que l'obligation d'assurance engendra de grandes difficultés sur le marché mondial de l'assurance afin de trouver les capacités de couverture suffisantes pour tous navires fréquentant les ports américains ou transitant dans la mer territoriale et la Zone économique exclusive.

innovation réglementaire d'importance apportée par l'OPA. Cette décision unilatérale des États-Unis, prise malgré les tentatives de trouver un compromis sous la houlette de l'OMI, a eu une incidence directe sur le type de navires-citernes fréquentant les eaux européennes: les monocoques étant indésirables dans un des principaux marchés pour l'industrie maritime pétrolière, ils se sont en effet retrouvés de préférence vers l'Europe qui constituait le principal marché accessible. Ce transfert de navires monocoques vers le marché européen a notamment été illustré par le cas de l'*Exxon Valdez* qui sous le nom de *Mediterranean Star* opérait en Méditerranée jusqu'en décembre 2002, ou encore par celui du *Prestige* qui ne pouvait plus accoster dans un port américain après le 1er janvier 2000.

Les conditions de mise en œuvre des règles de sécurité maritime ont également contribué à accentuer ce phénomène de transfert de navires des eaux américaines vers les eaux européennes. L'adoption de l'OPA s'est accompagnée d'un renforcement des capacités de contrôle de l'US Coast Guard, d'un meilleur ciblage des navires à risque lors des inspections de l'État du port et d'une augmentation des contrôles. C'est ainsi que l'*Erika* au moment de son naufrage était placé sur une liste noire aux États-Unis, ce qui signifiait qu'il était banni des eaux américaines (Robert, 2003 : 183).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'unilatéralisme américain. L'OPA et ses suites ont montré d'abord qu'il est possible de réguler l'industrie maritime, et en particulier l'industrie maritime pétrolière, autrement qu'à l'échelle internationale. L'approche consensualiste au sein de l'OMI n'était pas une voie obligée pour renforcer les dispositifs de sécurité maritime.

Les mesures unilatérales américaines ont également fait la démonstration qu'un État peut imposer ses propres règles à l'industrie maritime sans que cela ait de conséquences négatives sur le dynamisme de son économie. En effet, une étude américaine datant de 1998 citée par la Commission européenne (2000a : 30) montrait que les mesures relatives aux navires à double coque ont impliqué une augmentation des coûts de transport des produits pétroliers de 10 %, des coûts qui ne représentaient eux-mêmes que de 5 à 10 % du coût total de ces produits, ce qui signifiait que son impact final sur le prix des produits pétroliers était estimé à moins de 1 %.

L'expérience américaine a aussi exposé les considérations politiques entourant l'application du principe pollueur-payeur. Il n'y a rien de naturel dans le fait de limiter la responsabilité du tandem propriétaire-chargeur comme le prévoient les conventions CLC et du FIPOL. Le volontarisme américain a contredit les arguments relatifs à la nécessité de ne pas restreindre la liberté de navigation et à la place stratégique du transport maritime dans les politiques de sécurité de l'approvisionnement énergétique. Il a montré qu'il était possible d'exclure des acteurs économiques privés bien que ces derniers soient reconnus par des États du pavillon comme respectant les normes internationales. En complétant d'autres lois relatives à la protection de l'environnement telles que le *Clean Water Act* (1972), ce qui tend à normaliser le traitement de l'industrie maritime comparativement à d'autres industries potentiellement polluantes installées sur le littoral, sur terre ou à proximité de lacs et de rivières, les États-Unis ont opté pour une convergence d'application du principe pollueur-payeur quelque soient les secteurs d'activités impliqués et le lieu des dommages.

Enfin, en raison de la taille de son économie pétrolière, mais aussi en raison du fait que le linéaire de côtes des États-Unis soit le plus long et que ses Zones économiques exclusives soient les plus vastes, l'unilatéralisme américain a engendré un déplacement des navires bannis des côtes américaines vers d'autres marchés dont l'Europe. À ce titre, la sécurité maritime offre un exemple parlant des problèmes d'interdépendance et de coopération entre des espaces économiques ouverts (Keohane et Nye, 2001). Ceci a eu comme répercussion d'inciter d'autres États côtiers et États portuaires à renforcer leurs mécanismes de suivi et de contrôle du transport maritime. La communautarisation de la sécurité maritime en 1993 s'inscrirait dans cette perspective, bien qu'elle ait adopté une approche moins radicale que celle des États-Unis pour différentes raisons qu'il convient d'explicitier.

Conclusion

Le démantèlement des flottes propriétés des compagnies pétrolières, leur substitution par des armements indépendants et l'unilatéralisme américain ont été des modifications importantes de l'univers des politiques dans la mesure où elles ont participé d'une déstabilisation des conditions de la régulation de l'industrie maritime. Compte tenu de la privatisation des principaux leviers de la régulation, et notamment de la privatisation de l'information sur les risques, l'effet de ces modifications n'a pu être corrigé par le régime

international de la sécurité maritime qui se limitait à produire des normes et non à veiller à ce que ces normes soient dûment respectées. L'intervention des institutions européennes à partir de 1993 a cherché ainsi à agir en complémentarité du régime international en priorisant les enjeux de la mise en œuvre effective des politiques de sécurité par l'industrie (Ringbom, 2008).

Tentatives d'adaptation de la régulation à l'échelle européenne entre 1993 et 1999

Lorsque la sécurité maritime devient une politique communautaire en 1993⁶⁵, ce qui signifie notamment un pouvoir d'initiative de la Commission et un pouvoir de contrainte exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, une étude britannique citée par Gold (1998 : 169) estimait qu'un navire de commerce sur cinq ne respectait pas les normes internationales de sécurité. Cette proportion de navires sous normes révélait l'importance des lacunes de l'auto-régulation de l'industrie maritime. De plus, il était raisonnable de penser que l'unilatéralisme américain allait accentuer cette problématique dans les eaux européennes en raison de l'attractivité des économies industrialisées du vieux continent pour les exploitants de navires de commerce.

Dans ce contexte, les États membres ont dans un premier temps mis en place des instruments intergouvernementaux de prévention des accidents en mer. À la suite des marées noires de l'*Amoco Cadiz* et du *Tanio*, la signature du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle de l'État du port en 1982 a été la principale réalisation de cette approche intergouvernementale. En tant qu'accord administratif, le mémorandum de Paris visait à mettre en commun l'information issue des inspections menées par les différentes

⁶⁵ Les politiques des transports étaient des politiques communes depuis le traité de Rome (1957). Toutefois, l'article 84 priorisait le ferroviaire, le routier et les voies navigables en stipulant que « le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne ». Mise à part la création de la procédure de co-décision, Maastricht a élargi les compétences des institutions européennes en visant tous les modes de transports, y compris l'aérien et le maritime, à réaffirmer le rôle de la Communauté en ce qui concerne la sécurité des transports et la protection de l'environnement, et a prévu la mise en place des réseaux transeuropéens de transport.

administrations nationales (sur la base de données *Sirenac* administrée par la France) tout en cherchant à limiter les cas de concurrence déloyale entre les ports⁶⁶.

L'intergouvernementalisme s'est également illustré par la manière dont les États membres agissaient au sein de l'OMI. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer ne reconnaissant que les États, les États membres participaient aux réunions de l'OMI en leur nom propre (Ioannides, 2007 : 56). Cependant, en vertu du principe de primauté du droit européen, les États membres étaient liés par leurs engagements communautaires sur la scène internationale. Pour prévenir les problèmes de compatibilité entre le droit international et le droit européen (Ringbom, 2008), la Commission a obtenu dès 1974 un statut d'observateur auprès de l'OMI. Au fur et à mesure que l'acquis en matière de sécurité maritime s'est étoffé, l'influence de la gardienne des traités sur les prises de position des États membres a été de plus en plus marquée que ce soit pour agir en tant qu'aiguillon du régime international, pour compléter les initiatives jugées trop modestes de l'OMI ou encore pour afficher la résolution des pays européens de rompre avec le consensualisme pratiqué à l'OMI sur des sujets circonscrits tels que les exigences opérationnelles envers l'équipage et la sécurité des navires de passagers (Ringbom, 2008 : 241).

En raison de l'empreinte de l'intergouvernementalisme dans le traitement de la sécurité maritime par les institutions européennes, la communautarisation du domaine s'est déroulée de manière incrémentale. Deux buts étaient particulièrement poursuivis :

- corriger le fonctionnement du marché du transport maritime pour casser l'avantage comparatif des navires sous normes. Face à la surabondance de normes techniques très détaillées à l'échelle internationale, nationale mais aussi parfois locale comme le rappelle le rôle des États fédérés aux États-Unis, les engagements pris par les

⁶⁶ Notons que la généralisation de ce type d'entente intergouvernementale a été soutenue par l'OMI en 1991 dans le contexte de l'après-*Exxon Valdez*. Ce soutien rappelle qu'il est difficile d'opposer systématiquement approche multilatérale et approche régionale de la sécurité maritime. C'est ainsi qu'à la suite du mémorandum de Paris, sept autres accords régionaux en matière de coopération des autorités responsables du contrôle de l'État du port avaient été conclus en 2008, des accords ayant pris celui de Paris comme référence (Ringbom, 2008 : 240).

États membres dans le cadre de la communautarisation de la sécurité maritime en 1993 devaient s'interpréter comme un avatar de la politique européenne de la concurrence (Boisson, 1998 : 87). La consolidation du marché intérieur devait cependant se réaliser en tenant compte de la nécessité de concilier développement économique et protection renforcée de l'environnement conformément à la reconnaissance du principe pollueur-payeur dans l'Acte unique européen, puis de la référence faite au développement durable dans le préambule du traité de Maastricht;

- construire progressivement la crédibilité des institutions européennes auprès des États membres et de l'industrie. L'atteinte de cet objectif était délicate en raison de la force de deux idéologies au début des années 1990, l'euroscepticisme et le néo-libéralisme. D'une part, une partie de l'opinion publique des États membres était réfractaire à tout accroissement des compétences communautaires, un sentiment particulièrement fort dans les États ayant d'importants intérêts dans le domaine maritime tels que le Royaume-Uni. D'autre part, selon le credo néo-libéral, seule l'auto-régulation de l'industrie serait fiable et efficace (Stiglitz, 2010; Balleisen, 2010). Cela se reflétait dans les éditoriaux du quotidien de référence de l'industrie maritime, le *Lloyds'List*, selon lesquels l'immixtion des eurocrates n'avait pour objectif que la satisfaction de leurs visées politiques et allait éloigner la réglementation des « vraies » préoccupations des navigants. Dans ce contexte, l'octroi de responsabilités nouvelles aux institutions européennes en matière de transports maritime et aérien nécessitait de la part de ces dernières qu'elles démontrent par leurs actions le bien fondé de ce choix politique.

L'ampleur des enjeux de la sécurité maritime a incité les législateurs européens à concevoir plusieurs moyens d'action entre 1993 et 1999. Cependant, marqués encore par la logique intergouvernementale qui prévalait avant 1993, les États membres ont éprouvé des difficultés pour rendre concrets leurs engagements communautaires lors de la mise en œuvre. Pour analyser le développement des instruments communautaires et leurs limites, la typologie des instruments de politiques publiques de Hood et Margetts (2007) présentée dans le chapitre 1 sera utilisée dans les pages suivantes.

Information

Selon Hood et Margetts (2007), la détention d'informations et leur utilisation permettent à certains acteurs de se placer au centre d'un système de politiques. Lors de la création du système européen de sécurité maritime, la Commission a ainsi cherché à détenir de l'information de qualité sur les risques et à la diffuser afin de rendre le fonctionnement du marché plus transparent. Son soutien à la mise en place de dispositifs d'information visait à pallier l'effet de l'abandon d'une logique de cotation en faisant en sorte de lier la prise de risques et le coût des assurances privées.

En 1997, la Commission européenne et le Royaume-Uni ont ainsi lancé la campagne *Quality shipping* dont l'objectif était de rallier des acteurs majeurs de l'industrie maritime à la nécessité de rendre le fonctionnement du marché plus transparent pour éliminer les navires sous normes. Cette campagne a motivé le lancement en juillet 1998 de la construction de la base de données *Equasis* permettant de croiser les résultats des inspections privées effectuées par les sociétés de classification et les inspecteurs du *vetting* avec ceux des contrôles des États du port signataires du mémorandum de Paris rassemblés jusqu'alors dans la base de données *Sirenac*. La visée derrière la publicisation de données concernant l'historique de sécurité des navires commerçant dans les eaux européennes était de guider les décisions d'affaire de l'industrie maritime, particulièrement des chargeurs, en stigmatisant les navires sous normes.

La participation au projet *Equasis* était volontaire. L'idée présidant à son élaboration était celle d'une libre collaboration des parties dans le cadre de relations donnant-donnant, l'amélioration de l'information circulant dans le marché devant contribuer à changer la structure des incitatifs des acteurs au profit des navires sécuritaires. La portée du projet a été limitée toutefois par des problèmes liés à la qualité de l'information. Ces problèmes soulevaient des interrogations fondamentales quant à l'harmonisation des pratiques d'inspection étant donné que le nombre de déficiences d'un même navire variait considérablement selon les intervenants et selon les circonstances (Lengagne et Quentin, 2003 : 21; Breton, 2007 : 147). De manière plus générale, les problèmes de la qualité de l'information ont amené la Commission à considérer essentiellement la mise en place d'instruments contraignants.

Autorité

Pour s'assurer de la coopération entre les diverses autorités composant le système naissant de la sécurité maritime en Europe, compte tenu de la faiblesse des leviers d'action publique traditionnels que sont les dépenses publiques et la fiscalité (Metcalf, 1992; Majone, 1997), les institutions européennes ont privilégié la mise en place d'un ensemble d'obligations et d'interdictions (Hood et Margretts, 2007). Ces obligations et ces interdictions concernaient aussi bien les acteurs économiques privés que les États membres.

Le dispositif du contrôle de l'État du port constituait la clef de voûte de cette approche hiérarchique de la gouvernance européenne de la sécurité maritime selon laquelle les institutions européennes disposaient des moyens de forcer le respect des engagements communautaires. À la suite de la communautarisation du mémorandum de Paris, avec l'entrée en vigueur de la directive 95/21/CE sur le contrôle de l'État du port, les États membres de la Communauté ont été dans l'obligation d'inspecter au moins 25 % des navires étrangers accostant dans leurs ports. Pour les propriétaires de navires, ce durcissement des conditions d'exercice des contrôles de l'État du port signifiait des probabilités plus élevées de détention, voire de bannissement de leurs navires.

Un autre instrument contraignant mis en place dès 1994 par les institutions européennes concernait la procédure d'agrément des sociétés de classification. Selon cette procédure, seules les sociétés de classification accréditées dans le respect des règles européennes par un État du pavillon membre de l'Union pouvaient agir au nom de ce dernier. Cet instrument a eu pour conséquence une consolidation des sociétés de classification réputées être fiables⁶⁷ et, à ce titre, membres de l'*International Association of Classification Societies*. D'autres mesures adoptées pendant cette période ont précisé certaines exigences concernant notamment l'équipement maritime, la notification des matières dangereuses, la présence d'un transpondeur à bord, la sécurité des navires de passagers ou encore les qualifications du personnel navigant (Ringbom, 2008 : 251-261).

⁶⁷ La directive 94/57 CE comprenait des critères quantitatifs afin de permettre à une société de classification d'agir au nom des administrations nationales de l'État du pavillon. Elles devaient notamment classer au moins 1000 navires et avoir au moins 100 inspecteurs (Ringbom, 2008 : 187).

L'ensemble des mesures contraignantes prises entre 1993 et 1999 esquisse ainsi un portrait diversifié des instruments européens de la sécurité maritime témoignant d'une volonté d'aborder les multiples facettes du problème en s'appuyant sur des dispositifs structurants tels que le contrôle de l'État du port. Cependant, sur la base du rapport du contrôle de l'application du droit européen pour l'année 1999 qui faisait état de plusieurs mises en demeure et avis motivés, et de quelques saisines de la CJCE concernant différentes parties de l'acquis relatif à la sécurité maritime⁶⁸ (Commission, 2000b : 37-39), on peut observer que les engagements européens en la matière rencontraient d'importantes difficultés quant à leur mise en œuvre au moment de la catastrophe de l'*Erika*. Ces difficultés, qui soulignaient la différence entre prendre des engagements et les respecter, suscitent trois remarques.

Il faut d'abord rappeler que les problèmes du respect des engagements européens s'observaient, avec certes certaines variations, dans l'ensemble des domaines de compétence partagée. Ils découlaient de la dépendance des institutions européennes envers les administrations nationales pour mettre en œuvre les engagements européens, ce qui peut donner lieu à divers problèmes de transposition du droit et de mise en œuvre coordonnée des politiques (König et Luetgert, 2008; Börzel et al., 2010; Saurugger et Terpan, 2013). La Communauté doit être considérée à cet effet en tant qu'un système d'administration déléguée dans lequel les institutions européennes ne disposaient que de très peu de moyens propres lors de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (Metcalf, 1992). La mise en œuvre des politiques communautaires était un processus complexe requérant de nombreuses interactions entre Bruxelles et les capitales nationales fournissant de

⁶⁸ Rappelons que trois cas de figure peuvent donner lieu de poursuites de la part de la Commission envers les États membres dans le cadre de ses prérogatives de contrôle du respect des engagements européens : le retard par rapport aux délais prescrits de la transposition du droit européen dans le droit national, la non-conformité de la transposition, et l'inadéquation des mesures nationales d'exécution. Pour chacun de ces cas de figure, la Commission utilise graduellement ces pouvoirs de contrainte en mettant d'abord en demeure l'État concerné de se conformer à ses engagements, puis en lui communiquant un avis motivé qui est suivi, en l'absence de réponse appropriée, d'une saisine de la CJCE. Pour plus de détails sur le contrôle de l'application du droit européen, visiter le site de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_fr.htm (visité le 26 juillet 2012).

nombreuses occasions pour les administrations nationales de réinterpréter les engagements communautaires à leur avantage. Cette complexité marquait la rémanence d'une logique intergouvernementale dans le projet européen.

Dans ce contexte de dépendance envers les administrations nationales lors de la mise en œuvre des politiques, la Commission détenait un pouvoir discrétionnaire concernant le contrôle de l'application du droit communautaire. Faute de moyen alternatif, l'utilisation des instruments contentieux et contraignants est ainsi devenue une voie privilégiée pour faire respecter l'acquis. La Commission utilisait cependant ses instruments contentieux et contraignants en fonction de sa perception de la gravité des problèmes et de l'ampleur des manquements répétés des États membres. Dans le cas de la sécurité maritime, ceci permettrait d'expliquer les différences de traitement entre des enjeux saillants, tels que la sécurité du transport de passagers par mer qui avait fait l'objet de l'ouverture en 1999 de 20 procédures de manquement à la suite des naufrages du *Herald of Free Enterprise* et de l'*Estonia*, et des enjeux plus délicats sur le plan politique tels que la sécurité des navires de pêche.

L'usage de la contrainte envers les États membres était donc loin d'être systématique. Avant de recourir aux instruments contentieux exigeants en ressources et pouvant fragiliser les relations de Bruxelles avec les administrations nationales, la Commission cherchait à comprendre les raisons des difficultés d'un État membre à respecter leurs engagements généraux et à les décliner en une série d'engagements secondaires après négociation avec les responsables de cet État membre (Majone, 2009). L'usage de la contrainte par la Commission, selon les orientations du Livre blanc sur la gouvernance européenne (2001; Joerges et al., 2002; Auvachez, 2007) ainsi que celles de la stratégie de Lisbonne en 2000 et des pratiques de la méthode ouverte de coordination, constituait ainsi la dernière des solutions et était précédé par des démarches de coordination plus souples basées sur l'échange d'information, la compréhension commune des enjeux et la détermination d'objectifs transitoires (Héritier, 2002; Rosenbaum, 2010).

Trésor

De nombreuses décisions des autorités publiques influencent directement l'allocation des ressources financières dans la société et les conditions d'accès aux biens communs. Cette influence s'effectue soit par des prélèvements (la tarification et l'imposition) soit par le renoncement volontaire à des recettes (des dépenses fiscales). Pour améliorer la sécurité maritime, les institutions européennes ont cherché à faciliter l'activité des navires sécuritaires et à pénaliser financièrement les navires sous normes en plus des sanctions prises lors du contrôle de l'État du port. La mise en œuvre de ces incitatifs à la qualité est cependant restée largement décentralisée.

Par la voie du règlement 2978/94, les institutions européennes se sont limitées par exemple à rendre illégal le fait que les frais relatifs à l'accostage pour des navires avec des ballasts séparés et une double coque soient supérieurs à ceux qui n'en avaient pas. Dans le cadre de la campagne *Quality shipping*, la Commission a par ailleurs accueilli favorablement des initiatives locales visant à établir des relations réciproques entre les avantages financiers octroyés à l'industrie et les preuves de sa conformité avec des normes environnementales élevées, sans toutefois mettre en place un programme de soutien financier à ces initiatives. La mise en place de la *Green Award Foundation* par le port de Rotterdam et par le gouvernement néerlandais en 1994 illustre cette mise en œuvre décentralisée des incitatifs financiers. En participant financièrement à la *Green Award Foundation* et en obtenant de sa part une accréditation reconnaissant la qualité environnementale de la structure du navire et de ses pratiques d'exploitation, les propriétaires de navires bénéficiaient de réduction de frais d'accostage dans de nombreux ports dans le monde.

Organisation

Dans un univers des politiques complexe, les enjeux de la mise en œuvre ne sont pas liés à la seule désignation juridique des détenteurs de l'autorité : ils sont aussi liés à la capacité des acteurs d'agir de leur propre chef pour influencer le processus des politiques publiques. Dans le système européen de sécurité maritime entre 1993 et 1999, les moyens d'action propres à la Commission étaient fortement limités. Ils se concentraient essentiellement en l'unité Sécurité maritime au sein de la Direction générale de la Commission responsable

des transports, une unité qui regroupait une dizaine de fonctionnaires pendant cette période. Cette faiblesse relative des moyens de la Commission expliquait en partie sa volonté de nouer des accords de coopération avec les États membres et avec l'industrie, à l'instar de la campagne *Quality shipping* et du projet *Equasis*.

Entre 1993 et 1999, la Commission a poursuivi l'objectif de mettre en réseau les différents acteurs du système européen de sécurité maritime. La constitution de ce que Majone (2009) appelle « un réseau transnational de régulation » requérait cependant un minimum de moyens. Les difficultés rencontrées lors de la création des instruments informationnels illustraient cet état de fait : dépourvu des ressources leur permettant de vérifier sur le terrain si les pratiques d'inspection des États du port convergeaient vers des standards communs d'excellence, le personnel de la Commission ne pouvait que se fier aux informations fournies par les partenaires nationaux. Leurs procédures de contrôle visaient surtout l'examen de la conformité légale de la mise en exécution des directives communautaires. Cette approche principalement juridique de la mise en œuvre avait tendance à occulter les fortes disparités quant à la capacité des États membres à remplir pleinement leurs engagements européens. Par exemple, deux ans après l'*Erika* en 2002, Robert (2003 : 182) dénombrait seulement 54 inspecteurs du contrôle de l'État du port en France, contre 250 au Royaume-Uni et 200 en Espagne, alors que le commerce dans les ports de ces trois pays était relativement similaire.

Une régulation à l'efficacité limitée antérieurement à l'Erika

Pendant six années, de 1993 à 1999, les institutions européennes se sont dotées de nombreux instruments conçus pour mieux réguler l'industrie maritime. Elles ont apporté de nombreuses innovations à l'échelle internationale en voulant la plupart du temps agir en complémentarité des travaux de l'OMI, tout en se réservant le droit d'agir de manière unilatérale sur des sujets circonscrits. Désireuses de se positionner entre les États membres et l'OMI, les institutions européennes ont principalement utilisé les quelques instruments contraignants découlant de la communautarisation.

Loin d'exprimer une stratégie autoritaire de la part de la Commission, l'emphasis mise sur les instruments contraignants révèle plutôt le manque d'alternative de la gardienne des

traités pour orienter la mise en œuvre des politiques et coordonner une pluralité d'intervenants autrement que sur la base de la stricte observation de la conformité juridique des engagements européens. En raison de la faiblesse de ses moyens organisationnels et de l'ampleur qu'a prise l'acquis communautaire en seulement quelques années, les activités de la Commission concernaient surtout le contrôle de l'application du droit et l'élaboration de propositions législatives. L'importance des dimensions réglementaires détournait la Commission d'un rôle complémentaire d'animatrice d'un réseau transnational de régulation, comme l'illustre sa dépendance en matière d'information envers les États membres et l'industrie maritime. Du fait des capacités limitées de la Commission, les membres de ce réseau se trouvaient régulièrement en porte-à-faux notamment lorsque la gardienne des Traités exigeait d'eux qu'ils fournissent de l'information pouvant motiver ultérieurement des sanctions à leur endroit.

Plus généralement, cette ambiguïté trahissait les réticences à reconnaître clairement le leadership de la Commission en matière de sécurité maritime. Ces réticences étaient liées à des considérations sectorielles qui visaient le manque d'expérience et donc de crédibilité de la Commission dans le domaine. Elles s'inscrivaient aussi dans un contexte plus global d'indécision envers l'identité fédérale de la construction européenne (Pollack, 2003). Dans ce contexte, on peut conclure que la communautarisation de la sécurité maritime en 1999, année de la marée noire de l'*Erika*, était dans une large mesure un processus incomplet ou du moins un processus influençant que de manière secondaire la dynamique des relations entre les autorités publiques et privées concernées par la sécurité maritime.

Conclusion

Les pollutions accidentelles majeures causées par des pétroliers sont un cas manifeste d'externalités négatives. La génération et surtout la perpétuation de ces externalités en Europe témoignaient d'arbitrages politiques privilégiant la sécurité de l'approvisionnement énergétique par rapport à la protection du bien public qu'est l'environnement marin et côtier. Ces externalités négatives incarneraient ainsi les limites de la régulation, ce que volontairement les autorités publiques et privées renonçaient à considérer et laissaient à la charge de tiers, en l'occurrence les populations du littoral.

Pour expliquer les limites de la régulation antérieures à l'*Erika*, nous avons référé au cadre conceptuel développé par Ostrom (1990) concernant la gouvernance des biens communs. Ceci nous a permis de souligner :

- la nature essentiellement formelle des engagements pris au sein du régime international de la sécurité maritime. Dans un régime international où le droit est souple, s'apparentant plutôt à des lignes de bonne conduite dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des États du pavillon, la coordination rencontrait des difficultés à dépasser le stade de la déclaration d'intention. Les mêmes difficultés de la mise en œuvre des politiques s'observaient dans le système européen de la sécurité maritime encore marqué par la logique intergouvernementale qui prévalait avant 1993;
- les lacunes des mécanismes de suivi relatifs au degré de dangerosité des navires naviguant dans les eaux européennes, à la mise en conformité des États membres par rapport à leurs engagements européens et aux transformations de l'univers des politiques. Ces lacunes s'exprimaient par les difficultés des acteurs privés, notamment les chargeurs et les assureurs, d'effectuer un suivi fiable des risques du transport maritime compte tenu de la nature privée de l'information produite par les sociétés de classification à l'attention des propriétaires. Les carences des mécanismes de suivi provenaient plus généralement d'un rapport ambivalent au risque dans la culture maritime, mais également d'institutions (la convention CLC et les conventions du FIPOL) favorisant une mutualisation de la prise en charge des risques, une mutualisation qui ne permettait pas de responsabiliser pleinement chaque acteur impliqué. Les carences des mécanismes privés de suivi n'étaient qu'en partie compensées par les contrôles des États du port en raison d'un manque d'harmonisation de leurs pratiques d'inspection. Dans ce contexte, l'effet sur la sécurité maritime de deux modifications majeures de l'univers des politiques, l'unilatéralisme américain à la suite de l'*Exxon Valdez* et le démantèlement des flottes de navires propriétés des compagnies pétrolières, n'a pas pu être évalué. Les catastrophes écologiques de 1999 et de 2002 ont été causées par un écheveau de faits générateurs externes et internes au système européen ;

- en cas de non-respect de leurs engagements européens, les autorités publiques et les acteurs économiques privés pouvaient aisément contourner le dispositif réglementaire ou faire fi de leurs engagements sans craindre des sanctions et l'exclusion du système européen. Si certaines mesures comme celles visant le contrôle de l'État du port et les sociétés de classification incluaient une possibilité d'exclusion d'acteurs économiques privés reconnus par ailleurs à l'échelle internationale, dans les faits leur exécution demeurait à la discrétion des États membres. Ces derniers étaient souvent réticents à assumer les coûts du contrôle des navires ou à sanctionner des sociétés de classification liées de longue date à leur registre d'immatriculation. Comparativement à la situation prévalant aux États-Unis (DeSombre, 2006), tout opérateur privé pouvait se prévaloir des privilèges liés à l'accès au système européen de régulation, à savoir la possibilité de commercer avec une des principales puissances économiques mondiales. Ce libre accès a rendu possible la propagation du phénomène des navires sous normes. La concurrence déloyale de ces navires a contribué à fragiliser le fonctionnement du marché européen du transport maritime. On retrouve ici les faiblesses communes des politiques européennes en ce qui a trait à leur contenu redistributif (Majone, 1997), des faiblesses révélatrices des écarts entre les États-Unis et l'Union européenne en ce qui concerne l'exercice de la puissance (Laïdi, 2005).

Ces limites de la régulation européenne de la sécurité maritime auraient pu rester en dehors de l'ordre du jour. Les marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* et l'interprétation politique dont elles ont fait l'objet ont amené les institutions européennes à reconsidérer la manière dont elles traitaient le problème d'une meilleure protection de l'environnement contre les risques du transport maritime et de l'exclusion des acteurs économiques privés négligents du marché européen. Le récit de cette politisation sera retracé dans le chapitre 5.

Chapitre 5. La politisation de la sécurité maritime

Les théories de la mise à l'ordre du jour mettent en relief la rareté de l'attention publique, aussi bien celle des gouvernants que celle des gouvernés (Kingdon, 1984; Baumgartner et Jones, 1993). Du fait de cette rareté, les groupes mobilisés autour de différents sujets de politiques publiques seraient en compétition afin de voir leur priorité reprise en tant qu'orientation de l'action publique. Dans cette perspective, les travaux de Kingdon (1984) relatifs à la confluence de trois courants (ceux de la politique, des politiques publiques et des problèmes) ont notamment montré que la mise à l'ordre du jour est tributaire d'effets de contexte dont il convient de restituer la temporalité pour les comprendre. Les changements de politiques publiques doivent ainsi être étudiés comme le produit de processus de politisation des problèmes sociaux (Lagroye, 2003).

À la suite du naufrage de l'*Erika* en décembre 1999, puis celui du *Prestige* en 2002, le traitement de l'insécurité maritime a été placé parmi les priorités des institutions européennes par les Conseils européens successifs. Au cours des premières années du XXI^e siècle, son traitement par les chefs d'État de l'Union peut rétrospectivement surprendre en raison, d'une part, de la présence à l'ordre du jour d'enjeux majeurs pour l'avenir même de l'Union européenne tels que son approfondissement, son élargissement et sa constitutionnalisation et, d'autre part, du caractère technique et relativement hermétique des enjeux de la sécurité maritime. Dans ce contexte, comment expliquer que ces désastres aient bénéficié d'un tel traitement de la part des institutions européennes?

Pour répondre à cette question, trois niveaux d'analyse sont à distinguer quant au problème de l'insécurité maritime:

1. celui de son ampleur tangible. Les débats relatifs à la sécurité maritime se concentrent sur au moins une des trois orientations suivantes (Boisson, 1998) : la sauvegarde de la vie humaine en mer; la préservation de l'intégrité du navire et de sa cargaison; la protection de l'environnement marin et côtier. Pour chacune de ces trois orientations, les autorités responsables de la régulation de l'industrie maritime effectuent un suivi des indicateurs pertinents afin de savoir si les résultats obtenus s'approchent des résultats escomptés. Plusieurs indicateurs visent à rendre compte

de cette ampleur. Par exemple, on peut appréhender le problème de l'insécurité maritime par le nombre de naufrages, par le nombre de décès survenus à la suite d'un accident en mer, ou encore par le montant des réclamations faites auprès des assureurs. On peut aussi s'intéresser davantage aux incidences du transport maritime sur l'environnement. On considèrera alors plutôt des indicateurs tels que le volume de polluants déversés ou encore le coût monétaire des dommages causés par des déversements accidentels. Le choix des indicateurs témoigne des orientations de la théorie causale (Stone, 1989);

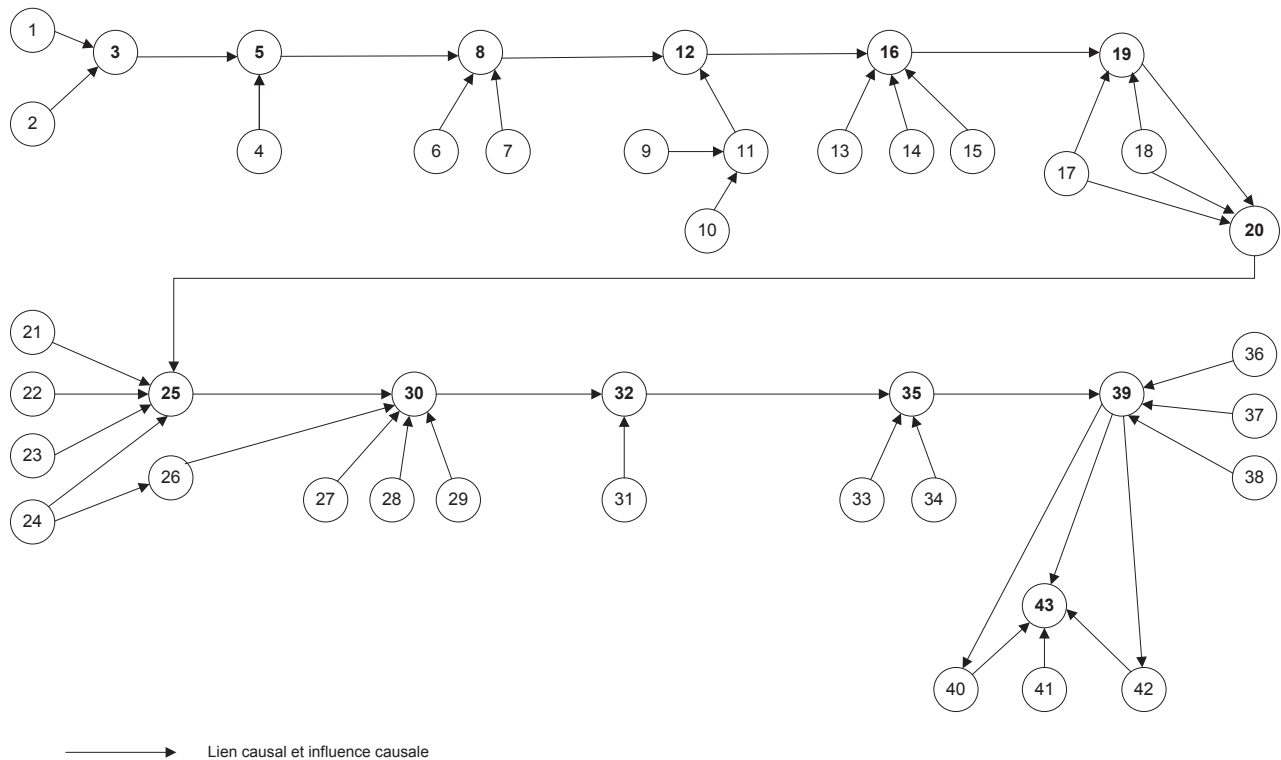
2. celui de sa gravité relative dans l'univers des politiques. La survenue de marées noires aurait pour effet de concentrer l'attention publique sur les enjeux environnementaux au détriment d'autres problèmes rémanents tels que les mauvaises conditions de travail sur les navires de commerce (ICONS, 2002). La médiatisation des marées noires les présenterait comme des chocs, des chocs qui en tant que tels supplanteraient dans l'attention publique les problèmes évoluant plus lentement. De plus, en s'intéressant au rôle des médias, l'analyse permet de souligner l'importance du lieu des déversements accidentels puisque des déversements survenant dans des pays industrialisés ont plus de chances d'être couverts par les médias internationaux que des déversements se produisant dans des pays où les médias et la société civile sont moins bien structurés;
3. celui du sens et de la portée symbolique. Les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* auraient été interprétés comme des preuves des difficultés à réguler la mondialisation. À la fin des années 1990, le phénomène des navires sous normes est devenu un symbole des travers de la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale. Les mouvements altermondialistes ont particulièrement critiqué l'opacité de l'industrie maritime et les règles de la mondialisation permettant une privatisation des profits et une collectivisation des coûts. Les circonstances des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* auraient contribué à créditer l'idée d'une nécessaire « maîtrise de la mondialisation » (Meunier, 2007) et auraient incité les institutions européennes à préciser leur conception d'une meilleure régulation de l'économie internationale en posant des conditions au libre échange (Laïdi, 2005).

Pour étudier les changements de politiques publiques qui ont suivi le naufrage de l'*Erika* en décembre 1999 et le naufrage du *Prestige* en novembre 2002, la technique du suivi de processus sera utilisée. Cette technique permet de désigner les points de bifurcations (*critical junctures*) dans le processus de changement, en présentant les choix faits entre différentes possibilités et les conséquences que ces choix ont engendrées sur l'évolution subséquente du système de politiques. L'analyse du processus de changement adopte ainsi une approche chronologique par laquelle ses séquences constitutives sont scrutées. Cette approche chronologique a trois avantages pour analyser la redéfinition de problèmes sociaux en tant que problèmes visés par des politiques publiques :

1. elle révèle la dimension réactive du changement à la suite d'un *focusing event* (Birkland, 1997) et rend manifeste rétrospectivement qu'en l'absence de désastres le contenu des politiques n'aurait évolué ni dans cette direction ni à ce rythme;
2. la détermination de séquences invite à examiner la continuité en référence à un horizon temporel long (Palier, Surel et al., 2010) et à prendre conscience de l'existence d'une trajectoire historique portée par des mécanismes de reproduction des institutions (Pierson, 2004);
3. elle met en relief des phénomènes d'accumulation des événements historiques étant donné que l'interprétation de ces événements est elle-même tributaire de la manière dont les événements antérieurs dans la séquence ont été interprétés.

Afin d'expliquer pourquoi les désastres de l'*Erika* et du *Prestige* ont occupé une telle place dans l'ordre du jour européen au début du XXI^e siècle, l'ordre chronologique des circonstances de chacune des deux marées noires sera restitué, ce qui permettra de considérer leur gravité et leur potentiel pour condenser des idées quant à la possibilité de maîtriser la mondialisation. Ensuite, les réponses politiques qui ont été formulées pour prévenir d'autres désastres seront décrites en prenant compte des effets de contexte. Pour soutenir le propos, conformément à la technique de suivi des processus (Gerring, 2007; Collier, 2011), le schéma 1 suivant a pour objet de résumer le processus de changement. En conclusion du présent chapitre, nous évaluerons la pertinence de la grille d'analyse proposée et composée de trois niveaux d'analyse.

Schéma 5 : Représentation graphique du processus de changement (décembre 1999 - fin 2003)



Inspirée par Gerring (2007 : 175).

1. Régime international laxiste (droit mou). 2. Limites des instruments intergouvernementaux et communautaires. 3. *Erika* sous normes. 4. Conditions de mer difficiles, mais non exceptionnelles, rencontrées par l'*Erika* à la pointe de la Bretagne. 5. Avarie sur l'*Erika* le 11 décembre 1999. 6. Faiblesse de la structure. 7. Impossibilité de trouver refuge. 8. Naufrage de l'*Erika*. 9. Lutte en mer inefficace. 10. Tempêtes *Lothar* et *Martin*. 11. Insuffisance des plans de gestion des risques. 12. Marée noire (arrivée massive de fioul lourd). 13. Échec *de facto* des politiques de prévention. 14. Forte visibilité des thèses altermondialistes à la suite du sommet de l'OMC à Seattle. 15. Fragilité de l'espace littoral. 16. Politisation des enjeux de la sécurité maritime. 17. Communautarisation de la sécurité maritime depuis 1993. 18. Enjeu stratégique de la maîtrise de la mondialisation par les institutions européennes. 19. Priorité donnée à l'échelle européenne pour renforcer les politiques de prévention. 20. Ensemble de mesures proposées par la Commission (Paquets *Erika* I et II). 21. Lobbying des puissances maritimes et de l'industrie. 22. Perte du caractère saillant du problème au cours des années 2000 et 2001. 23. Longueur et complexité de la procédure législative européenne (la co-décision). 24. Fragmentation du système politique européen. 25. Atténuation de la portée des propositions de la Commission. 26. Problèmes de mise en œuvre des politiques européennes. 27. Maintien d'un régime international laxiste. 28. Doutes quant à la capacité du *Prestige* à prendre la mer. 29. Conditions de mer

difficiles, mais non exceptionnelles, rencontrées par le *Prestige* au large de la Galice. **30.** Avarie sur le *Prestige* le 13 novembre 2002. **31.** Impossibilité de trouver refuge. **32.** Naufrage du *Prestige*. **33.** Lutte en mer partiellement efficace. **34.** Préparation insuffisante de la lutte antipollution. **35.** Marée noire (arrivée massive de fioul lourd puis intermittente au cours des quatre mois suivants). **36.** Fragilité de l'espace littoral. **37.** Problèmes entre le centre (Madrid) et la périphérie (Galice). **38.** Similitudes avec l'*Erika* qui nuit à la crédibilité des autorités publiques. **39.** Politisation accentuée des enjeux de la sécurité maritime. **40.** Unilatéralisme français et espagnol (risque de fractionnement du système européen). **41.** Responsabilisation des États membres par la Commission. **42.** Volonté des leaders européens de donner pleine mesure aux paquets *Erika* I et II. **43.** Changements de politiques structurants au cours des années 2003 et suivantes.

La marée noire de l'*Erika* et les changements de politiques entre 2000 et 2002

Selon des statistiques datant de la fin des années 1990 et concernant les navires de plus de 500 tonneaux, il se produisait en moyenne chaque jour « un accident grave pouvant aller jusqu'à la perte totale du navire » sur les mers du globe (Nassios, 2003 : 4)⁶⁹. Pourquoi alors s'intéresser à un accident en particulier, celui de l'*Erika*? La présente section a pour objectif d'expliquer pourquoi et comment le naufrage de l'*Erika* est devenu un *focusing event* (Birkland, 2006), un cas dont la gravité attire, parfois de manière disproportionnée, l'attention publique (Jones et Baumgartner, 2005).

L'ampleur tangible de la marée noire de l'Erika

Le 11 décembre 1999, dans des conditions de mer difficiles (vent d'ouest de force 8 à 9, creux de 6 m) mais non exceptionnelles, l'*Erika* subit une avarie entre la pointe de la Bretagne (France) et les côtes espagnoles lors d'une expédition entre Dunkerque (France) et Livourne (Italie). Des fissures apparaissent dans la structure de ce navire-citerne monocoque de 25 ans battant pavillon maltais. Malgré une forte gîte, le pétrolier fait route vers le port de Donges dans l'estuaire de la Loire pour y trouver refuge⁷⁰. Les autorités du

⁶⁹ Ce constat doit être relativisé par rapport à la taille de la flotte mondiale. Selon l'International Chamber of Shipping, en 2011, plus de 50000 navires étaient exploités dans le monde. Page consultée le 13 août 2012 : <http://www.marisec.org/shippingfacts/worldtrade/number-of-ships.php>

⁷⁰ Les événements de mer sont détaillés dans le rapport de la Commission Tourret du Bureau enquêtes-accidents (BEAmer, 2000) et dans Bulot (2007).

port rejettent la demande du capitaine en raison des fuites de la cargaison de l'*Erika*, du fioul lourd no 2 propriété de la compagnie française Total (Le Corre, 2000 : 11). Au matin du 12 décembre, l'*Erika* se casse en deux à 40 milles au sud de Penmarc'h avant qu'un remorqueur n'ait pu arriver sur zone. Lors du naufrage, près de 10 000 tonnes de fioul lourd seront déversées dans l'environnement marin, ce qui pousse le préfet maritime de la zone Atlantique à déclencher le plan POLMAR⁷¹. Au total, selon le Centre de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), les deux tiers de la cargaison de 30 000 tonnes de fioul seront déversés lors des semaines suivant le naufrage⁷².

Deux types de facteurs influencent l'ampleur des dommages causés par un déversement accidentel d'hydrocarbure en mer. D'une part, on peut considérer des facteurs non humains (Latour, 2005) tels que les attributs du produit déversé, la température de l'eau de mer, l'importance des courants et des marées qui conditionnent le potentiel de dégradation des hydrocarbures, l'état de la mer (présence de houle) qui déterminent la capacité à confiner et à traiter les produits avant leur déferlement sur le rivage, et le type de littoral pollué (zones humides, plages, etc.). D'autre part, des facteurs humains tels que l'importance des activités de mise en valeur des ressources marines (halieutiques et conchylicoles notamment) et du littoral (importance du tissu urbain côtier et des sites touristiques sur le littoral) sont à appréhender. L'ampleur des dommages résulte ainsi de l'interaction entre ces facteurs non humains et humains.

Malgré la faiblesse relative du volume déversé (20 000 t), la marée noire de l'*Erika* a cumulé de nombreuses caractéristiques propices à la génération d'importants dommages évalués entre 953,8 et 1 107,6 millions d'euros en 2006 par Hay et al. (2008 : 67). Conformément à la politique d'indemnisation des organismes responsables comme le FIPOL, l'évaluation de ces dommages se limitait aux coûts économiques de la marée noire,

⁷¹ En France, l'action de l'État en mer est coordonnée par un des trois préfets maritimes (chacun responsable d'une des trois zones suivantes : Manche et mer du Nord ; Atlantique ; Méditerranée). Représentant le premier ministre, dans le cas de pollutions marines majeures, il met en œuvre le plan POLMAR (pour « Pollution marine ») et assure la coordination des moyens de lutte contre la pollution en mer et sur le littoral.

⁷² CEDRE, page consultée le 13 août 2012, <http://www.cedre.fr/fr/accident/Erika/Erika.php>

c'est-à-dire au manque à gagner subi par des activités commerciales du fait de l'effet de la pollution. Une telle définition excluait les dommages générés sur le long terme aux patrimoines naturel et culturel, et les dommages faits à l'image des territoires littoraux touchés.

L'ampleur des dommages commerciaux subis est liée d'abord à la nature du produit déversé, du fioul no 2, un hydrocarbure lourd qui s'est avéré difficile à traiter. Sous l'effet des mauvaises conditions de mer du mois de décembre 1999 au large de la Bretagne, ce produit s'est gorgé d'eau et les nappes qu'il formait se sont fractionnées, ce qui a compliqué l'intervention de navires spécialisés dans la récupération du pétrole en mer. Pendant deux semaines, entre le naufrage de l'*Erika* le 12 décembre 1999 et l'arrivée des premières nappes d'importance la veille de Noël 1999, les équipages de la flotte antipollution agissant dans le cadre du plan POLMAR ont toutefois tenté de minimiser les dommages conscients que « toute tonne de pétrole récupérée au large évitait de ramasser dix fois plus de déchets divers à terre » (Breton, 2007 : 12).

Après deux semaines de tentative de lutte contre la pollution en mer, les conditions météorologiques exceptionnelles des 26 et 27 décembre 1999, le passage d'une première tempête nommée *Lothar* suivie d'une seconde nommée *Martin*, a bouleversé les plans de lutte. Pour les responsables du plan POLMAR, ceci s'apparentait au pire des scénarii possibles : alors que les prévisions de dérive des nappes avaient amené les autorités à concentrer leurs moyens de lutte sur le littoral au sud de la Loire, ces deux coups de vent successifs ont fait remonté le pétrole vers le nord et ont favorisé l'arrivée massive de polluants sur 400 kms de côtes entre la Bretagne et la Vendée, une zone géographique dans laquelle se situe une partie significative des activités halieutiques et conchylicoles en France, ainsi que de nombreux centres touristiques et habitats naturels remarquables. Les dommages environnementaux ont été considérables. Selon Greenpeace, l'impact environnemental de l'*Erika*, notamment la mort d'entre 200 000 et 300 000 oiseaux marins au courant de l'hiver 1999-2000, a été 19 fois supérieur à celui de l'*Amoco Cadiz*⁷³.

⁷³ Greenpeace, page consultée le 23 août 2012. <http://www.affaire-erika.org/impacts.html>

Outre les dommages économiques et environnementaux consécutifs à l'arrivée massive de fioul à la suite de *Lothar* et *Martin*, une controverse relative à la toxicité du produit a marqué pendant plusieurs mois les activités de lutte contre la pollution. L'inhalation des vapeurs émanant du produit et le contact avec la peau ont fait l'objet de recommandations contradictoires par différents laboratoires. Plusieurs années après les faits, les risques de la manipulation du produit pour la santé humaine, notamment en ce qui concerne le développement de cancers, restent sujets à débat (Amat-Bronnert et al., 2007).

La gravité relative de la marée noire de l'Erika dans l'univers des politiques

Le problème de l'insécurité maritime et de ses conséquences environnementales est un problème latent : il se manifeste rarement étant donné l'importance du trafic maritime de produits dangereux et polluants, mais il est susceptible de se manifester à tout moment compte tenu de la dangerosité inhérente à la navigation en mer.

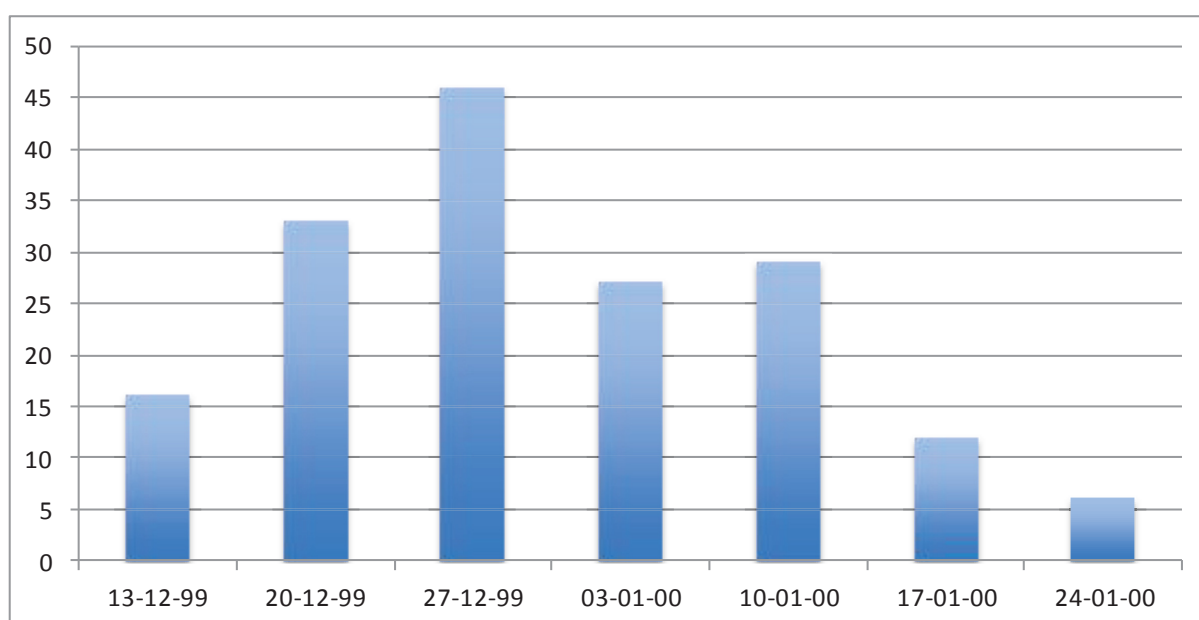
La situation prévalant avant l'*Erika* illustre bien la latence du problème. Le déversement de fioul lourd du *Tanio* en 1980 avait été la dernière marée noire d'importance à toucher les côtes françaises. Ce constat plutôt positif ne doit toutefois pas occulter le potentiel de destruction du transport d'hydrocarbure par voie maritime. Avec plus de 300 millions de tonnes d'hydrocarbure passant chaque année au large des côtes atlantiques françaises et en moyenne trois incidents hebdomadaires répertoriés par le seul CROSS Corsen⁷⁴, la probabilité d'un déversement accidentel majeur demeurait élevée à la fin des années 1990 (Breton, 2007; Le Corre, 2000 : 11). En l'absence de sinistre, la latence du problème n'attirait logiquement que peu l'attention publique en dehors des zones côtières vulnérables. De plus, Lengagne et Quentin (2003 : 14) mentionnent une tendance longue à l'amélioration de l'impact environnemental du transport maritime d'hydrocarbure, les déversements accidentels ayant été divisés par trois entre 1970 et 1990.

À la suite du naufrage de l'*Erika*, la place du problème dans l'attention publique, telle qu'on peut l'observer par le biais de l'analyse du contenu du journal *Le Monde*, est passée en quelques semaines de nulle à prépondérante (voir le graphique 1). À l'approche de la

⁷⁴ Le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage situé à la pointe de la Bretagne.

période des fêtes qui est traditionnellement marquée par un ralentissement des annonces d'ordre politique, le journal *Le Monde* a donné un poids de plus en plus important aux préparatifs de la lutte antipollution entre le 14 et le 22 décembre 1999. On observe ainsi que l'attention publique s'accroît au fil des semaines du mois de décembre 1999. Dans les jours précédant le passage de l'An 2000, du 23 au 29 décembre 1999, la marée noire fait la une du quotidien. Sans considérer la question de l'ampleur tangible de la marée noire qui était encore insoupçonnée, comment expliquer cette attention disproportionnée par rapport au faible intérêt apporté aux enjeux de la sécurité maritime avant le naufrage de l'*Erika*?

Graphique 1. Flux et reflux de la marée noire de l'*Erika* comme sujet médiatique (nombre d'articles parus dans le quotidien *Le Monde* par semaine au cours des mois de décembre 1999 et de janvier 2000)



La première piste d'explication est celle d'un étiquetage du problème des marées noires construit à la suite des précédents désastres survenus en Europe (notamment l'*Amoco Cadiz* et l'*Aegean Sea*) ou ailleurs dans le monde (l'*Exxon Valdez*). La survenue d'un nouveau désastre a réactivé le souvenir des désastres précédents⁷⁵ et a encore dégradé l'image

⁷⁵ Le titre d'un article du Monde de l'édition du 16 décembre 1999 (p. 14), « Menace d'une nouvelle marée noire », illustre ce propos dans la mesure où l'intérêt de l'information tient autant aux circonstances de

négative que l'opinion publique se faisait de la manière dont ce problème était géré (Baumgartner et Jones, 1993). Au gré de l'accumulation des images des désastres dans la mémoire collective, le niveau de tolérance envers les dommages environnementaux causés par le transport maritime serait devenu nul. Le slogan fédérateur du mouvement social de protestation qui a éclos à la suite de l'*Erika* « Plus jamais ça! », mouvement dont les actions du Collectif antimarée noire ont été la partie la plus visible⁷⁶, s'est fait ainsi fait l'écho de cette indignation populaire.

La deuxième piste d'explication tient aux circonstances mêmes de la marée noire. Pendant une dizaine de jours, du 13 au 24 décembre 1999 date de l'arrivée massive de fioul, les populations côtières étaient dans l'attente de l'arrivée de la pollution. Au cours de ces journées, les médias ont relayé quotidiennement les appréhensions de ces populations devant le désastre annoncé, des appréhensions d'autant plus fortes que la marée noire allait toucher un espace littoral, le sud de la Bretagne, déjà fragilisé par la crise des pêcheries, des problèmes environnementaux récurrents tels que la prolifération d'algues vertes et l'urbanisation du trait de côte⁷⁷. La crise de la marée noire, brusque et inattendue, se serait ajoutée au « déjà-là » de la crise structurelle qui frappait cet espace (Gilbert, 2011).

Troisièmement, la couverture de la marée noire est entrée en résonance avec celle des conséquences des deux tempêtes *Lothar* et *Martin* au point de provoquer un sentiment de

l'accident que de son inclusion dans le récit historique des déversements accidentels depuis l'échouement du Torrey Canyon.

⁷⁶ Selon *L'Express* du 14 juin 2001 (version électronique de l'article « Cette gauche qui gêne la gauche » par François Koch), le Collectif antimarée noire se serait constitué autour d'Attac! (Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens). Attac! a été créée en 1997 autour des journalistes du Monde diplomatique pour promouvoir des idées altermondialistes et progressistes.

⁷⁷ Le propriétaire de l'*Erika*, M. Savarese, semblait conscient de la relativité des dommages causés par son navire lorsqu'il déclarait à des journalistes de France 2 le 17 janvier 2000 que : « Cet accident n'est pas le premier et ne sera pas le dernier. Il est dommageable qu'il soit arrivé en France ». Il sous-entendait par là que ce déversement aurait très probablement provoqué moins de réactions s'il avait eu lieu dans une autre région du monde moins mise en valeur économiquement et moins organisée politiquement.

catastrophe entre le 26 et le 28 décembre 1999⁷⁸. En effet, ces deux tempêtes ont causé la mort de 92 personnes et plusieurs milliards d'euros de dégâts (Risk management solutions, 2000). Au lieu d'éclipser les nouvelles en provenance de la lutte contre la pollution sur le littoral, la médiatisation de ces événements météorologiques exceptionnels a souligné les difficultés que rencontraient les autorités publiques pour gérer deux situations catastrophiques simultanément : celle de la marée noire sur le littoral et celle des destructions causées à l'intérieur des terres, particulièrement dans la région parisienne.

La succession des événements entre le 11 décembre 1999, date de l'avarie sur l'*Erika*, et le 28 décembre 1999, le lendemain du passage de *Martin*, a ainsi constitué un crescendo catastrophique pour les autorités publiques. La médiatisation croissante du sujet jusqu'à 30 décembre 1999 puis son reflux progressif jusqu'à l'absence de couverture médiatique dès la fin du mois de janvier 2000, illustrent la tendance des systèmes humains à porter attention sur une seule chose à la fois (*serial processing*) et ainsi produire une dynamique de sélection des informations étant vouées à être largement diffusées dans l'espace public (Jones, 2001 : 25; True et al., 2007 : 158).

Le sens et la portée symbolique de la marée noire de l'Erika

Les marées noires sont parmi les catastrophes industrielles produisant les dommages environnementaux les plus manifestes et les plus spectaculaires. Elles ont témoigné du potentiel de destruction de la société industrielle et auraient contribué à la diffusion de préoccupations environnementales dans l'opinion publique depuis les années 1960 (Birkland, 1997 : 74).

Cette montée en puissance des thèses environnementalistes est corroborée par différents sondages⁷⁹. Au début de l'an 2000, dans le cadre d'un de ces sondages, l'opinion publique

⁷⁸ Voir la une de l'édition du Monde du 29 décembre 1999 : « La France en état de catastrophe ».

⁷⁹ Tels que celui commandité par le Commissariat général au développement durable français (2011 : 6) qui montrait que la proportion de Français se disant très concernés par la protection de l'environnement est passée de 33 % en 2000 à 42 % en 2005. L'Eurobaromètre (2008) appréciait davantage la sensibilité écologique des Français en estimant à 79% les personnes se disant très concernés par la protection de l'environnement en 2007, soit une sensibilité écologique supérieure à la moyenne des 27 États membres de l'Union (64%), mais

française jugeait par ailleurs sévèrement la gestion de la crise par le gouvernement national, 55% de sondés estimant qu'il « n'avait pas été à la hauteur en ce qui concerne la marée noire »⁸⁰. Les images des dommages causés par l'*Erika* aux milieux naturels et à la faune ont rappelé l'impuissance des autorités publiques pour limiter les dommages causés 20 ans plus tôt par l'*Amoco Cadiz*, et ce malgré les enseignements censés avoir été tirés des désastres précédents et le renforcement des capacités d'action du plan POLMAR. La première interprétation de la marée noire de l'*Erika* a ainsi consisté à rappeler la prééminence des actions préventives en raison de « l'insuccès global des mesures curatives » dont l'efficacité est trop conditionnée par des facteurs en dehors du contrôle des autorités (Breton, 2007 : 12).

Considérant les insuffisances de la lutte antipollution, l'attention publique s'est focalisée sur les modalités de la régulation des risques qui ont rendu possible ce désastre. Au cours des mois suivants le naufrage, et particulièrement grâce aux résultats de l'enquête du BEAmer (2000), il est devenu évident que l'*Erika* n'était ni un « Act of God », ni un accident « normal » selon les termes de Perrow (1984) produit par des défaillances imprévisibles survenant dans un système complexe de gestion des risques. Au contraire, il était surprenant et rare qu'un pétrolier se casse en deux dans des conditions de mer certes difficiles, mais non exceptionnelles⁸¹.

Dans l'histoire des sinistres maritimes, cet événement rare a eu une grande portée symbolique compte tenu de la popularité des thèses altermondialistes au tournant du XXI^e siècle. Étant donné que le transport maritime international a été un des secteurs d'activités symbole des travers de la mondialisation (ICONS, 2002), l'image d'un navire de commerce

toutefois inférieure à celle se retrouvant dans plusieurs pays méditerranéens (Chypre, Grèce, Malte, Slovaquie) et en Suède (entre 85 et 89%).

⁸⁰ Sondage publié dans Le Monde du 7 janvier 2000. Un autre indicateur de l'indignation populaire est l'envoi par des citoyens de différents pays européens de milliers de lettres aux grands journaux nationaux et aux institutions européennes (Le Monde du 3 janvier 2000).

⁸¹ Selon la Commission (2000), il existait seulement trois précédents de défaillances majeures de la structure d'un pétrolier avant l'*Erika* : les accidents sur le Betelgeuse, le Mimosa et le Nakhodka.

vecteur des échanges internationaux faisant naufrage et causant d'importantes externalités négatives a eu une résonance particulièrement forte quelques jours seulement après les événements du 30 novembre 1999 entourant le sommet de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle.

Les responsables gouvernementaux des pays membres de l'OMC s'étaient réunis dans cette ville américaine pour lancer le *Millenium Round*, un nouveau cycle de négociations visant à poursuivre la libéralisation de l'économie internationale, en particulier la libéralisation des investissements et des services publics (Della Porta, 2008 : 13). Accusant ces négociations de favoriser un démantèlement des services publics et une privatisation des enjeux sociaux et environnementaux, environ 50 000 manifestants représentant près de 1400 organisations non gouvernementales (des associations écologistes, syndicales et religieuses, dont Attac! qui sera particulièrement active dans la politisation de l'*Erika*) ont fait la démonstration qu'un mouvement social transnational pouvait promouvoir une autre mondialisation que celle proposée par les thèses relatives à la convergence néo-libérale des modèles de gouvernance (Hassenteufel, 2008 : 257).

Lors de la manifestation de Seattle, le mouvement social altermondialiste a profité d'une large couverture médiatique de ses motivations qui peuvent être regroupées en deux catégories :

1. réfuter la croyance selon laquelle la régulation publique de l'économie de marché nuit forcément à l'allocation optimale des ressources (Lévesque, 2003). Pour les membres de ce mouvement, la mise en œuvre des accords internationaux de libre-échange concourrait à une privatisation des profits et à une collectivisation des pertes. Les activistes critiquaient l'accentuation des inégalités sociales et économiques à l'intérieur des pays industrialisés, mais également celles entre les pays du Nord et ceux du Sud, qui découlait de la libéralisation et de la déréglementation à l'échelle planétaire;
2. critiquer l'opacité qui entourait les activités de l'OMC alors que le contenu des négociations influençait la portée des droits sociaux considérés comme une partie intégrante – du moins dans les pays du Nord – des droits de la citoyenneté (Della

Porta, 2008 : 15). En cela, l'image de représentants de la société civile se butant aux portes closes de la salle des congrès de Seattle où se déroulaient les négociations a véhiculé auprès de l'opinion publique internationale l'idée que si les gouvernants n'avaient rien à se reprocher, ils devaient agir avec plus de transparence et accepter d'engager un débat contradictoire sur les orientations de la libéralisation des échanges et de la régulation de l'économie internationale.

Deux semaines après cette manifestation, le naufrage de l'*Erika* a illustré les attributs de la mondialisation stigmatisés par le mouvement social altermondialiste⁸². Le récent désastre préfigurait des conséquences d'une absence de maîtrise de la mondialisation par les autorités publiques.

La génération d'importantes externalités négatives était la première parmi ces conséquences. La marée noire de l'*Erika* a mis en lumière les dysfonctionnements du marché (l'absence d'intégration dans le mécanisme des prix des coûts d'une activité) qui ont eu pour résultat l'affrètement par les navires les plus vieux, et généralement les moins bien entretenus, des produits les plus nocifs pour la santé humaine et l'environnement⁸³. Elle a ensuite révélé les limites des régimes d'indemnisation. En vertu de la convention CLC, la responsabilité objective du propriétaire a été limitée proportionnellement à la taille

⁸² Lire notamment le chapeau de l'article de Laurent Carroué, « Sous la marée noire... les profits. Ces espaces hors la loi du transport maritime », *Le Monde diplomatique*, février 2000, p. 24. :

« Loin d'être un malencontreux accident, le naufrage du pétrolier Erika, le 12 décembre 1999, était parfaitement prévisible, du fait de l'âge et de l'état de délabrement du navire. Il est le résultat de la course effrénée au profit, de l'opacité et de l'irresponsabilité qui caractérisent le transport maritime mondial, devenu, avec les pavillons de complaisance, un espace de non-droit réglementaire, technique et social. La démission des pouvoirs publics et, pour ce qui concerne l'Europe, celle des institutions et des États membres de l'Union commencent à avoir un coût insupportable en termes de sécurité et d'environnement ».

⁸³ Selon le BEAmer (2000), plus les pétroliers étaient vieux, plus ils affrétaient des produits noirs tels que le fioul no 2. Ces produits étaient paradoxalement les plus nocifs pour l'environnement et leur taux de fret était le plus faible. De plus, ils devaient être chauffés dans les citernes des pétroliers, ce qui accélérât la corrosion et rendait ultérieurement ces navires impropres au fret de produits « blancs » (produits à plus haute valeur ajoutée).

du navire et non en fonction des dommages⁸⁴. La société maltaise propriétaire du navire, Tevere Shipping, a ainsi constitué un fonds de limitation de responsabilité de 12,8 millions d'euros. Ce fonds était nettement insuffisant pour couvrir l'ensemble des dommages estimés en 2006, rappelons-le, entre 953,8 et 1107,6 millions d'euros. La contribution du FIPOI, qui ne représentait que 211,7 millions d'euros (Hay et al., 2008 : 67), n'a pas non plus suffi à indemniser la totalité des coûts de la marée noire. L'écart entre les limites des systèmes d'indemnisation et les coûts totaux de la marée noire (estimé minimalement à 730 millions d'euros) a donc été laissé à la charge de la collectivité. Par ailleurs, le fait que la responsabilité de Total (propriétaire de la cargaison de l'*Erika*) ne pouvait pas être engagée selon le droit international de la mer a laissé perplexes les tenants de l'application du principe pollueur-payeur (Robert, 2003 : 64) et a motivé des poursuites à son encontre⁸⁵;

Outre la génération d'importantes externalités négatives, l'opacité des relations d'affaires qui tend à diluer la responsabilité des acteurs économiques privés a été particulièrement stigmatisée. À la suite des observations de l'enquête après accident menée par le BEAmer (2000), il a été établi que la corrosion de certaines parties du navire était à l'origine de l'avarie subie le 11 décembre 1999 et consécutivement du naufrage. Malgré la preuve de la négligence de l'entretien, le propriétaire de ce « navire-poubelle » pouvait bénéficier d'un

⁸⁴ Rappelons que, selon la convention CLC, les indemnisations sont fixées en fonction de critères *a priori* (la taille du navire) et non en fonction des dommages observés, ce qui entre en contradiction avec le principe pollueur-payeur. De plus, la détermination de critères *a priori* tend à considérer l'ensemble des hydrocarbures comme ayant une nocivité similaire, alors que le produit de l'*Erika* était beaucoup plus difficile à traiter que le pétrole brut déversé par l'*Amoco Cadiz* par exemple.

⁸⁵ Le procès de l'*Erika*, qui visait « l'ensemble des intervenants » de l'expédition maritime, l'affrètement Total, la société de certification italienne RINA, le gestionnaire et le propriétaire du navire, s'est terminé le 25 septembre 2012 par un jugement de la Cour de cassation de la République française. Ce jugement a consacré une interprétation favorable au droit de l'État côtier de protéger l'environnement contre les nuisances causées par des navires se prévalant *a priori* de leur droit de passage inoffensif. Il reconnaît ainsi la compétence de la juridiction française à statuer sur des événements ayant eu lieu dans sa zone économique exclusive, la notion de préjudice écologique conformément au droit général de l'environnement, la responsabilité de l'affrètement pour « faute de témérité » et la prise en considération unique du fait générateur de la pollution involontaire et des rejets, le naufrage. Le Monde, 27 septembre 2012, p. 6.

régime de responsabilité sans faute selon la convention CLC, ce qui a toutefois été contesté devant les tribunaux. De plus, le propriétaire réel du navire (M. Savarese, homme d'affaires italien résident à Londres) et le gestionnaire (M. Pollara de la société italienne Panship) n'ont été connus que plusieurs semaines après le sinistre à cause de la structure de propriété complexe de l'*Erika*⁸⁶. La même opacité, rappelant la complexité des transactions financières sur les marchés internationaux, a caractérisé la signature du contrat d'affrètement entre Selmont (société offshore bahaméenne dissimulant les intérêts de la société suisse Amarship) et Total Transport Corporation, une filiale du groupe français enregistré à Panama et opérant de Londres (Lengagne et Quentin, 2003 : 45);

Enfin le désastre mettait en relief la fragmentation de la régulation de l'industrie maritime et montrait qu'une multitude de régulateurs n'ont pu suffisamment coordonner leurs interventions pour prévenir le désastre. Le naufrage de l'*Erika* a été particulièrement problématique pour la crédibilité des modalités de régulation de l'industrie. En effet, ce navire était « en règle », c'est-à-dire que son exploitation respectait les exigences des divers régulateurs publics et privés de la sécurité maritime. Or, le récit des mois précédents le naufrage laisse entrevoir qu'aucun des régulateurs suivants n'était en mesure, ou n'avait la volonté, d'assumer les coûts d'un contrôle diligent de la capacité de l'*Erika* à prendre la mer (BEAmer, 2000) :

- L'État du pavillon, Malte, n'obligeait pas les navires inscrits à son registre à faire escale dans ses ports pour effectuer des inspections de sécurité. Ses interventions dans le domaine étaient quasi inexistantes à l'instar des autres registres de libre immatriculation cherchant à offrir le plus de privilèges possibles aux banques internationales pour qu'elles acceptent d'octroyer des prêts aux propriétaires (Robert, 2003 : 155);

⁸⁶ L'*Erika* appartenait à la société Tevere Shipping, une coquille vide n'ayant pour surface financière que le montant de l'assurance contractée pour l'*Erika*, ce qui trahissait un montage juridique et bancaire idoine (*single ship company*) pour éviter au propriétaire réel de faire face à ses responsabilités advenant un sinistre majeur (Robert, 2003 : 29)

- La RINA, société de classification italienne cliente du propriétaire et émettant des certificats de navigation au nom de Malte, se trouvait dans une situation flagrante de conflit d'intérêts. D'une part, elle effectuait des inspections qui rapportaient les déficiences de l'*Erika*, telle que celle du 14 février 1998 au cours de laquelle une perte d'épaisseur des tôles de 40 à 70 % et des trous dans le pont ont été constatés. D'autre part, malgré l'état alarmant du navire, son siège social a consenti la délivrance des divers certificats nécessaires pour l'exploitation du navire. Le procès de l'*Erika* a apporté des explications plausibles quant aux motivations des décisions de la RINA : la dette du gestionnaire à son endroit l'aurait incité à émettre les certificats nécessaires afin que la poursuite des activités de l'*Erika* permettent au tandem propriétaire-gestionnaire de générer les revenus nécessaires pour la rétribuer (Faro, 2007);
- Puisque la détention d'un navire empêche une exploitation optimale des linéaires de quai, les autorités de contrôle de l'État du port ont évité de retenir trop longtemps l'*Erika* en invitant plutôt ses gestionnaires à effectuer ailleurs les réparations nécessaires;
- Les inspections préalables à l'affrètement (*vetting*) reposaient largement sur les constatations des sociétés de classification. Leurs conclusions ne permettaient pas aux bureaux de trading au sein des compagnies pétrolières de ne pas privilégier le fréteur le moins-disant.

Compte tenu des caractéristiques de la marée noire, le mouvement altermondialiste, galvanisé par le succès de la manifestation de Seattle, a eu une influence importante dans la politisation des enjeux de la sécurité maritime. Les déclarations du premier ministre français traduisent notamment la réussite des altermondialistes d'Attac! dans le cadrage du débat sur les causes du désastre. Pour M. Jospin, le naufrage de l'*Erika* soulignait « les dangers d'une mondialisation débridée mue par un capitalisme sauvage », ajoutant que « le rôle d'un État moderne [était] de défendre les droits de la personne humaine, la qualité de notre environnement et de nos ressources contre l'appétit souvent excessif des intérêts

marchands », allant même jusqu'à reprendre le mantra altermondialiste : « Le monde n'est pas qu'un marché »⁸⁷.

Le cadrage altermondialiste a été également manifeste dans les actions du Collectif antimarée noire qui rassemblait des groupements fortement hétérogènes⁸⁸, mais qui partageaient un même objectif de limiter le plus possible les dommages causés par le déversement en coopérant avec les autorités publiques ou en effectuant eux-mêmes le nettoyage du littoral. Ce Collectif a notamment lancé un appel au boycott des produits de la compagnie Total et organisé la manifestation du 5 février 2000 à Nantes à laquelle plus de 30 000 personnes se sont jointes.

L'examen des circonstances de la marée noire a ensuite rapidement pris une tournure politique à l'échelle européenne en raison de l'implication quasi exclusive de membres du système européen de sécurité maritime. En effet, hormis le capitaine et l'équipage de nationalité indienne, tous les autres acteurs impliqués dans « l'affaire de l'*Erika* » étaient européens : le propriétaire, le gestionnaire, la société de classification, le propriétaire de la cargaison, les assureurs, l'État du pavillon et les États du port où l'*Erika* avait accosté avant son naufrage.

L'identité européenne de ces acteurs venait renforcer l'image que les militants altermondialistes se faisaient des institutions européennes en tant que simples relais régionaux des intérêts économiques promouvant la libéralisation des échanges internationaux et la privatisation des services publics (Jacoby et Meunier, 2010). Dans les années 1990 en effet, les programmes de libéralisation des échanges visant la construction du marché européen et l'ouverture à la concurrence de secteurs d'activités traditionnellement sous monopole public avaient été décriés comme une simple reprise des orientations néolibérales des organisations financières internationales (Della Porta, 2008).

⁸⁷ Le Monde, édition du 4 janvier 2000, p. 1

⁸⁸ Concernant cette diversité des orientations politiques à l'intérieur du mouvement altermondialiste, Fréour (2004) rappelle notamment les réticences de l'association écologiste Greenpeace à s'afficher clairement comme « altermondialiste » en France à la suite du sommet de Seattle, malgré le fait que cette association militait pour une refondation en profondeur de l'économie politique internationale.

Les critiques des mouvements altermondialistes à l'endroit des institutions européennes contredisaient ainsi la volonté de ces dernières de montrer que « la véritable raison d'être de l'Europe [était de s'assurer] de la dimension et de la puissance pour peser dans l'organisation du monde »⁸⁹. La survenue de l'*Erika* a ainsi constitué une épreuve⁹⁰ pour les institutions européennes alors que le thème de « la maîtrise de la mondialisation » était un élément central dans l'ordre du jour européen de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Pour les membres de la Commission Prodi, selon les termes du livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne (2001), l'avenir même du projet européen était tributaire de la capacité des institutions européennes à agir sur la scène internationale pour montrer que la mondialisation peut suivre une trajectoire plus respectueuse des droits humains et environnementaux. Ils étaient en cela convaincus que si les institutions européennes n'étaient pas en mesure de proposer des solutions efficaces aux conséquences néfastes de la mondialisation néo-libérale, notamment dans les domaines social et environnemental, les citoyens européens se montreraient de plus en plus sceptiques quant à la plus-value de la construction européenne⁹¹.

Dans cette perspective, d'une part, le naufrage de l'*Erika* prouvait que le contenu des politiques européennes de la sécurité maritime et leur mise en œuvre étaient insuffisants pour éradiquer les navires sous normes. D'autre part, compte tenu de l'intolérance de la population, la survenue d'une nouvelle marée noire risquait de nuire à la crédibilité des

⁸⁹ Discours « La gouvernance ou comment donner sens à la globalisation », prononcé par Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce, le 27 juillet 2001 à Madrid (Séminaire de l'Escurial).

⁹⁰ Dans le sens employé par Itçaina et Weisbein (2011 : 23), emprunté à Bruno Latour, de « moment par lequel une entité doit attester de sa réalité parce qu'il existe une incertitude au sujet de ses qualités. »

⁹¹ Laïdi (2005 : 55-56) offre cette citation du président de la Commission européenne entre 1999 et 2004, M. Romano Prodi, concernant la puissance normative de l'Europe : « Ce n'est pas prétendre à l'impérialisme que de vouloir étendre [les principes de la démocratie, de la règle de droit, de la justice sociale et des droits de l'homme et du développement durable] et partager notre modèle de société avec les peuples de l'Est et du Sud en quête de paix, de justice et de liberté; en fait, l'Europe doit aller plus loin. Elle doit se vouloir puissance civile globale au service du développement soutenable dans le monde. »

tentatives des institutions européennes de maîtriser la mondialisation, ce qui exigeait de leur part des changements de politiques appropriés.

Les réponses politiques et les changements de politiques publiques à l'échelle européenne à la suite de l'Erika

Pour Ringbom (2008 : 43), l'*Erika* constitue un point de bifurcation dans l'histoire de la sécurité maritime étant donné que pour la première fois les autorités nationales, la société civile et les institutions européennes elles-mêmes demandaient à l'Union de jouer un rôle de premier ordre en la matière. Si cette bifurcation n'eut été possible sans l'acquis communautaire élaboré entre 1993 et 1999, la présidence française au deuxième semestre de l'année 2000 a favorisé la valorisation de l'échelle européenne dans l'élaboration des solutions à la crise politique ouverte par l'*Erika*. Pour les responsables gouvernementaux français, assumer la présidence de l'Union quelques mois après la crise ouverte par la marée noire leur permettait de veiller à ce que les institutions européennes traitent avec célérité la question de l'amélioration des politiques communes de la sécurité maritime. C'est ainsi que la question de la « sécurité des transports » a été explicitement mentionnée parmi les axes prioritaires de la présidence française entre juillet et décembre 2000.

Au sein de la Commission, les intentions du gouvernement français ont été relayées par la commissaire aux Transports et à l'Énergie et vice-présidente de la Commission, Mme Loyola de Palacio, et par son directeur général, M. François Lamoureux. Ce binôme composé d'une conservatrice espagnole et d'un directeur adjoint du cabinet de Jacques Delors à la Commission a joué un rôle majeur dans la formulation rapide d'une réponse européenne au problème soulevé par l'*Erika*. Dès la fin de semaine du 14 et 15 décembre 1999, François Lamoureux a ainsi constitué « une cellule de crise » composé de quelques fonctionnaires de la Direction générale dont les premières rencontres ont eu lieu à son domicile. Lors de l'entrevue 1, la personne interviewée est revenue en ces termes sur l'implication d'un directeur général dépeint par certains⁹² comme un véritable « hussard » de l'intégration européenne :

⁹² Dans l'article « Mort d'un Européen » qu'il lui consacre à la suite de son décès en 2006 sur son blogue, Jean Quatremer écrivait : « Lamoureux était un hussard passionné et fougueux, l'une de ces grandes gueules

Si Lamoureux n'avait pas été là, on n'aurait pas réagi aussi rapidement. Pourquoi il l'a fait? C'était en partie dû au contexte politique général et au fait que la question était très médiatisée. Il avait aussi une sensibilité politique très forte et très personnelle⁹³ sur le sujet depuis l'*Amoco Cadiz*. Au sein du cabinet d'Edith Cresson [ndla : première ministre française socialiste entre 1991 et 1992], il avait déjà promu des solutions européennes [à la suite de la marée noire du *Haven*].

En utilisant leurs réseaux d'influence aussi bien à droite qu'à gauche de l'échiquier politique européen, mais également dans les capitales nationales⁹⁴, les dirigeants de la Direction générale des Transports et de l'Énergie de la Commission (DG TREN) ont rendu possible l'adoption par le collège des Commissaires d'un ambitieux plan de renforcement des politiques européennes de la sécurité maritime seulement trois mois après la marée noire. Ce plan se déclinait en deux paquets législatifs, nommés « paquet *Erika* I » et « paquet *Erika* II » composés chacun de trois propositions. Selon la stratégie pensée par Lamoureux, il s'agissait dans le premier paquet de prendre des mesures d'urgence et de réserver dans le second paquet des mesures plus complexes, nécessitant une réflexion plus approfondie.

Dans le premier paquet déposé le 21 mars 2000⁹⁵, la Commission proposait un durcissement des conditions d'accès au système européen de sécurité maritime. Trois propositions législatives furent déposées concernant respectivement le contrôle de l'État du port, les sociétés de classification et l'élimination accélérée des simples coques des eaux européennes.

d'un autre âge dont Delors aimait à s'entourer pour bousculer une institution, la Commission, qui a souvent trop tendance à ronronner ». http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2006/08/mort_dun_europe.html

⁹³ M. Lamoureux était notamment un amateur de voile et une personne engagée dans la protection d'espaces naturels côtiers dans la région du bassin d'Arcachon en France.

⁹⁴ On peut supposer que l'affiliation politique de M. Lamoureux a facilité l'échange d'information entre le gouvernement Jospin et Bruxelles au cours de la période de l'après-*Erika*. Pareillement, pendant la crise du *Prestige*, les relations entre Madrid et Bruxelles ont dû être simplifiées par le fait que la sœur même de Loyola de Palacio, Ana de Palacio, était alors ministre des Affaires étrangères du gouvernement de M. Aznar.

⁹⁵ COM (2000) 142 Final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la sécurité maritime du transport pétrolier.

En ce qui concerne le contrôle de l'État du port, constatant le manque de coordination à l'échelle européenne qui engendrait des insuffisances tant quantitatives (non respect des États membres de leur engagement d'inspecter au moins le quart des navires étrangers accostant dans leurs ports⁹⁶) et qualitatives (utilisation non optimale du coefficient de ciblage⁹⁷, manque de rigueur dans la conduite des inspections renforcées sur les navires-citernes à simple coque notamment), la Commission a proposé deux mesures :

1. instituer une obligation d'inspection pour certains types de navires répondant à des critères d'âge et de produit transporté;
2. assouplir les conditions permettant de bannir un navire des eaux européennes.

La première mesure visait explicitement à limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités de contrôle de l'État du port lors de la sélection des navires à inspecter. Pendant son adoption, la visée de la Commission fut cependant réduite par le Conseil : dans le texte de la directive telle qu'adoptée (directive 2001/106), les critères déterminés par la Commission pour donner lieu à une obligation d'inspection furent définis comme étant simplement indicatifs et non pourvus de portée contraignante (Lengagne et Quentin, 2003 : 40). La seconde participait d'une volonté plus générale de la Commission de conditionner la participation au système européen de sécurité maritime à des obligations rehaussées de qualité et de transparence. L'exclusion d'acteurs privés négligents du marché européen s'effectuait par la tenue d'une liste noire des navires bannis régulièrement mise à jour et publiée à partir de 2001, mais également d'une liste noire des États du pavillon présentant les plus mauvaises

⁹⁶ La France, bien qu'étant particulièrement exposée au risque de marée noire, était l'État membre qui de manière répétée inspectait une proportion du trafic maritime nettement inférieure à ce que la directive 95/21 stipulait. En effet, selon les statistiques du Secrétariat du mémorandum de Paris, le pourcentage de navires inspectés par la France a évolué de la manière suivante : en 1999, 14,1%; en 2000, 12,2%; en 2001 : 9,6%; en 2002 : 16,6%. Les mesures d'exécution insuffisantes de la France ont motivé un recours pour manquement de la part de la Commission en décembre 2001 auprès de la CJUE. Cette dernière a condamné la France aux dépens le 22 juin 2004 (jugement C-439/02).

⁹⁷ Le coefficient de ciblage était un indicateur composite établi sur la base des données de *Sirenac* et qui permettait aux autorités de contrôle de l'État du port de sélectionner les navires en vue de leur inspection.

performances lors des inspections des administrations du mémorandum de Paris. Cette dernière innovation consistant à appliquer la logique « naming, shaming, blaming » au phénomène des pavillons de complaisance (Joachim et al., 2008) visait à détourner les propriétaires de navires des registres les moins performants en systématisant l'échange d'informations entre les régulateurs privés et publics, notamment via la base de données *Equasis*.

À la suite des critiques entourant le rôle de la RINA dans l'affaire de l'*Erika*, la Commission a proposé de rendre plus contraignant le dispositif européen d'agrément des sociétés de classification. Selon les termes de la directive 2001/105 amendant celle de 1994, le rôle de la Commission lors de l'octroi, du retrait et de la suspension de l'agrément européen est devenu central. Grâce à ces amendements, les décisions de la Commission prenaient en considération la performance des sociétés de classification en fonction des résultats des navires qu'elles classaient lors des contrôles de l'État du port, ce qui revenait à retirer les pouvoirs discrétionnaires des États membres en la matière⁹⁸. Pour la Commission, ce changement de politiques permettait à terme d'exclure des sociétés de classification peu fiables et de renforcer la position des sociétés membres de l'*International Association of Classification Societies* reconnues pour leur professionnalisme.

Dans le paquet *Erika I*, la troisième proposition, l'élimination accélérée par rapport à la réglementation internationale des navires-citernes à simple coque, a particulièrement attiré l'attention publique. Cette proposition constituait la tentative la plus manifeste du système européen de se dissocier du régime international en appliquant des prescriptions rappelant celles apportées par les États-Unis à la suite de l'*Exxon Valdez* (Khee-Jin Tan, 2006 ; Christodoulou-Varotsi, 2009). L'objectif initial de la Commission était d'éviter que le marché européen ne devienne une destination de prédilection pour les pétroliers à simple

⁹⁸ Historiquement, chacun des grands pays maritimes européens avait facilité le développement d'une société de classification qui entretenait des liens privilégiés avec les armateurs nationaux et les autorités publiques de la sécurité maritime. Dans le cadre de la procédure d'agrément communautaire introduite en 1994, ces liens avaient été reconnus officiellement, ce qui pouvait avoir eu des motivations relevant plus du patriotisme économique que de la reconnaissance de la bonne performance des sociétés de classification.

coque en fin de vie économique selon la convention internationale MARPOL⁹⁹ et exclus des eaux américaines selon l'*Oil Pollution Act*. La genèse de cette mesure forte sur le plan politique a été retracée comme suit lors de l'entretien 1 :

La proposition des doubles-coques est venue d'en haut, vraisemblablement de Lamoureux et de Palacio. Elle était fortement inspirée par le modèle américain considéré comme étant capable de défendre ses intérêts en tant qu'État côtier grâce à son unilatéralisme. Ce n'était pas une proposition provenant [des experts de la Commission] qui s'interrogeaient encore sur l'efficacité de la mesure, compte tenu notamment des contraintes en matière d'entretien des doubles-coques.

Cette proposition a fait l'objet d'âpres débats au Conseil entre la Commission prônant des mesures unilatérales et des États membres tels que la Grèce, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède soucieux de préserver l'intégrité du régime international et le rôle de l'OMI (Lengagne et Quentin, 2003 : 39). Les débats se sont également polarisés sur la question de l'âge comme critère *a priori* de la dangerosité des navires, des États membres comme la Grèce arguant qu'un navire âgé, mais bien entretenu était plus sécuritaire qu'un navire à double coque mal entretenu. L'arbitrage entre ces différentes prises de position a été rendu lors du Conseil européen de Nice (7-10 décembre 2000) qui marquait la fin de la présidence française. Dans son communiqué de presse, le Conseil européen a invité le Parlement européen et le Conseil à adopter « dans les plus brefs délais » les dispositions des paquets *Erika I* « en recherchant, autant que possible, un accord à l'Organisation maritime internationale »¹⁰⁰.

Le résultat de cet arbitrage a été l'adoption le 18 février 2002 du règlement 417/2002. Ce règlement constituait un compromis entre la proposition initiale de la Commission et l'accord obtenu à l'OMI. Ce dernier accord promu par les États membres a été conclu le 27 avril 2001. Il prévoyait un alignement de la réglementation internationale sur l'échéancier

⁹⁹ Cette convention établissait un âge maximum d'exploitation des navires à simple coque et leur remplacement progressif par des navires à double coque.

¹⁰⁰ Communiqué de presse du Conseil européen, consulté en ligne le 14 septembre 2012 à http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_fr.htm

américain d'élimination des navires à simple coque, mais ne prévoyait pas de période pendant laquelle la réglementation européenne aurait différé du régime international¹⁰¹.

Dans le deuxième paquet présenté le 6 décembre 2000, la Commission recommandait des changements de politiques plus structurels et touchants les compétences des États côtiers, et non plus principalement celles des États du port. Parmi les trois propositions déposées dans le paquet *Erika II*, la création d'une Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) avait pour objectif le renforcement des capacités de coordination de la Commission. Dans sa proposition initiale, la Commission limitait le rôle de cette nouvelle agence de régulation à des activités de conseil précédant la production de nouveaux textes législatifs, des activités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des politiques européennes par les États membres, notamment grâce à la mise en place de systèmes d'information, et des activités de formation des administrations nationales vouées à la diffusion de bonnes pratiques. Comme d'autres du même type (Majone et al., 1999), l'objectif général présidant à la création de cette agence était d'asseoir la crédibilité de la régulation européenne mise à mal par les disparités concernant la mise en œuvre de l'acquis.

Conformément à la doctrine développée en Europe depuis les années 1980 concernant l'architecture institutionnelle des agences de régulation (Yataganas, 2001), les dirigeants de l'AESM, bien qu'indépendants de la Commission dans la conduite de leurs opérations, devaient en contrepartie se soumettre à différents mécanismes de reddition de comptes auprès de son conseil d'administration. La taille de l'AESM devait par ailleurs demeurer relativement modeste comparativement à celles des autres agences de régulation avec un effectif de 55 employés et un budget de 7,6 millions d'euros une fois pleinement opérationnelle¹⁰². Concernant la procédure d'adoption du règlement instituant l'AESM, le refus de prendre une décision quant à l'emplacement du siège de l'AESM lors du sommet de Laeken (décembre 2001) a retardé de quelques mois son entrée en opération. Les chefs

¹⁰¹ La proposition initiale de la Commission prévoyait un échéancier d'élimination débutant le 1^{er} septembre 2002, alors que le règlement adopté établissait un échéancier débutant en 2005.

¹⁰² Selon l'avis juridique de la Commission (52000PC0802 (03)) sur la publication au Journal officiel de la proposition de règlement instituant l'AESM le 24 avril 2001.

d'État et de gouvernement européens montraient par ce report l'importance qu'ils accordaient à l'accueil sur leur territoire national d'une structure européenne porteuse de prestige et d'emplois bien rémunérés¹⁰³.

La deuxième proposition du paquet *Erika* II traitait des outils européens de suivi du trafic. Cette proposition, adoptée le 27 juin 2002¹⁰⁴, se déclinait en quatre mesures principales:

1. l'obligation de signalement pour tout navire à destination d'un port européen 24 heures avant son accostage;
2. l'équipement d'un transpondeur à bord permettant l'envoi automatique d'informations aux centres de suivi du trafic;
3. l'habilitation des autorités portuaires d'interdire à un navire d'entrer ou de sortir considérant la dangerosité de la navigation. Cette mesure constituait une limite aux pouvoirs discrétionnaires du capitaine d'un navire tels qu'auparavant consacrés par la coutume;
4. la désignation de lieux de refuge permettant aux navires en détresse de se protéger des conditions de mer difficiles et de limiter les dommages environnementaux. Cette dernière mesure devait s'accompagner de plans de prise en charge des déversements accidentels de produits polluants et dangereux.

La troisième et dernière proposition incluse dans le paquet *Erika* II concernait la création d'un fonds européen d'indemnisation d'un montant maximum de 1 milliard d'euros, nommé fonds COPE, visant à agir en complément du FIPOL. En effet, le montant maximum du FIPOL n'avait pas été suffisant pour indemniser la totalité des dommages causés par l'*Erika*. Le fonds COPE, qui devait être financé par les compagnies pétrolières importatrices de pétrole en Europe à l'instar du fonctionnement du FIPOL, devait donc se superposer aux systèmes d'indemnisation prévus par les conventions CLC et FIPOL.

¹⁰³ Plusieurs villes européennes, soutenues par leur gouvernement national respectif, étaient en lice pour accueillir le siège de l'AESM dont Lisbonne, Nantes et Gênes.

¹⁰⁴ Directive 2002/59.

Cette proposition a été la seule à avoir été rejetée dans son intégralité par le Conseil, ce dernier préférant trouver une solution à l'échelle internationale. Ce rejet exprimait la difficulté d'imposer aux grandes compagnies pétrolières de nouvelles contraintes qui se limiteraient au seul territoire européen. En effet, il était craint que les pétrolières répercutent le coût du financement du fonds COPE sur les consommateurs, ce qui aurait induit une augmentation des prix à la consommation et plus généralement une détérioration de la compétitivité de l'économie européenne.

Analyse des changements adoptés à la suite de l'Erika

Trois observations peuvent être faites concernant les changements de politiques apportés au cours de la période 2000-2002. La première tient au caractère limité du processus de politisation des enjeux de la sécurité maritime. Si l'objectif politique des paquets *Erika* I et II était de faire la preuve qu'une autre mondialisation était possible même dans un secteur largement privatisé comme le transport maritime, sa réalisation a été contrainte par d'importantes dissensions entre les États membres. Les désaccords relatifs à la possibilité pour l'Europe de rompre avec le régime international, notamment sur la question de l'élimination des simples coques, ont mis en lumière la persistance de *joint-decision traps* (Scharpf, 1988) malgré l'introduction de la co-décision dans le domaine des transports par le Traité d'Amsterdam (1997). Par ailleurs, les conceptions contrastées de l'identité internationale de l'Union et de l'autonomie des États membres au sein des organisations internationales ont rendu possible le maintien en l'état du système CLC-FIPOL en dépit de ses insuffisances. Au cours de cette période, la coordination effectuée par la Commission doit être dite souple plutôt que hiérarchique.

Les années 2000 et 2001 n'ont pas non plus été celles d'une mise en lien des politiques de la sécurité du transport de pétrole avec des enjeux connexes tels que ceux de l'énergie et de l'application du droit de l'environnement au milieu maritime. En ciblant principalement les navires sous normes, les politiques de la sécurité maritime sont demeurées essentiellement une extension de la politique européenne de la concurrence. Les divergences d'intérêts entre, d'une part, les pays avec d'importantes façades maritimes « qui [voyaient] se répéter les désastres sur leurs côtes et qui [encourageaient] la mise en pratique effective des mesures communautaires et, d'autre part, les États qui [bénéficiaient] de l'existence ou bien

d'une flotte de navires commerciaux [...] ou bien de ce qu'elle [transportait], ou bien, finalement, parce que leurs entreprises [participaient] de manière active au treillis de sociétés qui [supportaient] l'emmêlement commercial qui [l'arbitrait] » (Sobrino Heredia, 2005 : 219) expliqueraient la relative inertie du système européen de sécurité maritime. En se rappelant l'hypothèse de Baumgartner et Jones (1993), le maintien du statu quo pourrait avoir satisfait les acteurs les mieux établis : les États maritimes, comme la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et les compagnies pétrolières.

Cette politisation limitée implique que le système européen a évolué au cours de ces années dans une certaine continuité conformément à la dynamique de l'engrenage communautaire. L'accentuation de la contrainte émanant de la Commission en ce qui concerne le contrôle de l'État du port et les sociétés de classification sont par exemple apparus comme un renforcement de dispositions déjà en place, mais dont la portée était insuffisante en raison des disparités à l'échelle européenne rendues possibles par les pouvoirs discrétionnaires des États membres en ces matières.

La création de l'AESM ne constituait pas non plus une véritable rupture dans l'évolution du système dans la mesure où des agences à l'architecture et aux compétences similaires avaient été instituées, ou étaient en passe d'être instituées, dans d'autres domaines techniques requérant une expertise de pointe (sécurité alimentaire, sécurité aérienne, contrôle des pêches par exemple). La création de l'AESM marquait une continuité dans l'atteinte de l'objectif général des institutions européennes dans le domaine de la sécurité maritime depuis 1993 : celui d'asseoir sa crédibilité dans un domaine de compétence partagée, largement mondialisé et privatisé, en insistant sur la mise en œuvre de l'acquis.

Le principal changement de la période tampon entre les deux marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* a été cependant de rejeter clairement toute possibilité de retour à une logique intergouvernementale dans le traitement du problème de l'insécurité maritime. Après l'*Erika*, les institutions européennes ont été considérées comme l'échelon décisionnel légitime pour renforcer l'arsenal législatif et réglementaire de l'ensemble des États membres. Dans la mise en œuvre des politiques, la situation nodale de Bruxelles était toutefois désavouée par des mesures d'exécutions insuffisantes. Ce constat avait motivé la

création de l'AESM dont il s'agissait encore de savoir si la capacité d'action allait être suffisante pour peser sur le fonctionnement du marché du transport maritime international.

La marée noire du *Prestige* de 2002 et les changements de politiques consécutifs

À l'automne 2002, les mesures des paquets *Erika* I et *Erika* II étaient en cours de mise en application. L'AESM, notamment, n'était pas encore opérationnelle, bien qu'instaurée par le règlement 1406/2002 du 27 juin 2002. Le dispositif européen des lieux de refuge ne devait être mis en place qu'au cours de l'année 2004. Pendant cette période de mise en œuvre des changements de politiques qui ont suivi le désastre de l'*Erika*, la priorité des institutions européennes était de veiller au respect de ces nouveaux engagements par les administrations nationales, et non plus d'apporter de nouveaux amendements à l'acquis communautaire en matière de sécurité maritime.

Dans ce contexte, la survenue de la marée noire du *Prestige* entre novembre 2002 et février 2003 a eu des conséquences désastreuses pour la crédibilité du système européen de sécurité maritime. D'une part, ce nouveau désastre présentant de nombreuses similitudes avec celui de l'*Erika* trois ans plus tôt prouvait que les enseignements tirés après l'*Erika* avaient été pas insuffisants ou trop lentement mis en application. D'autre part, les circonstances du naufrage du *Prestige* rappelaient la complexité du problème de l'insécurité maritime dont le traitement nécessitait une coopération renforcée entre les administrations nationales compétentes.

L'analyse des liens entre les événements problématiques entourant la marée noire du *Prestige* et les réponses politiques suivra la même logique que celle utilisée précédemment dans le cas de la marée noire de l'*Erika* : nous traiterons d'abord de l'ampleur tangible de la marée noire du *Prestige*, de sa gravité relative dans l'univers des politiques et de sa portée symbolique; nous verrons ensuite comment les institutions européennes ont réagi à ce nouveau désastre et quels changements de politiques ont été apportés.

L'ampleur tangible de la marée noire du Prestige

Après plusieurs mois au port de Ventspils (Lettonie) où ont été chargés 77 000 tonnes de fioul lourd appartenant au consortium russe Alfa Group, le *Prestige* prend la mer le 5 novembre 2002 pour Singapour¹⁰⁵. Ce pétrolier à simple coque de 26 ans battant pavillon des Bahamas avait été affrété au voyage pour un tarif journalier de 13 000 US\$. Ce tarif était relativement bas comparativement aux taux de fret de l'ensemble du marché du transport d'hydrocarbure reflétant ainsi la faible valeur marchande du produit transporté et la valeur du *Prestige* lui-même. Ce dernier était en fin de vie économique : il devait être démantelé au plus tard en mars 2005 en application de l'accord du 27 avril 2001 à l'OMI concernant l'élimination des navires-citernes à simple coque et auquel avait souscrit l'Union dans son ensemble.

Le 13 novembre 2002, le *Prestige* subit une avarie par mauvais temps en passant au large de la Galice qui force le capitaine à faire évacuer l'équipage (BEAmer, 2003 : 46). Le lendemain, les autorités espagnoles refusent de donner refuge au *Prestige* dans un de ses ports. Devant le refus des autorités de l'État côtier, le *Prestige* a été remorqué le plus loin possible des côtes. Le 19 novembre 2002, il se casse en deux et sombre dans la zone économique exclusive espagnole après que les autorités portugaises aient empêché le convoi qu'il formait avec ses remorqueurs d'entrer dans leur zone économique exclusive (BEAmer, 2003 : 53). La couverture médiatique du naufrage du *Prestige* offre alors des images d'une troublante similitude avec celui de l'*Erika* trois ans plus tôt.

Le naufrage du *Prestige* a provoqué le déversement de 64 000 tonnes de fioul lourd dans l'Océan Atlantique¹⁰⁶. La pollution a touché un espace littoral considérable de 1100 kms entre le Finistère espagnol et l'Aquitaine en France. La côte de la Galice en Espagne a été la principale victime. Le coût total de la marée noire a été estimé en 2006 à 881,4 millions

¹⁰⁵ Les informations concernant le navire et son naufrage sont issues du rapport du Bureau enquêtes-accidents (BEAmer) publié en 2003 par les autorités françaises.

¹⁰⁶ D'après le CEDRE (http://www.cedre.fr/fr/accident/Prestige/lutte_mer/epave.php), le reste de la cargaison (13 000 tonnes) a été pompé à la suite d'une opération d'une grande complexité technique étant donné la profondeur (3 800 mètres) à laquelle l'épave se trouve.

d'euros (Hay et al., 2008), soit encore une fois un montant nettement supérieur aux plafonds des régimes d'indemnisation CLC et FIPOL.

On peut souligner également que ce coût estimé en 2006 était inférieur à celui de l'*Erika* alors que le *Prestige* a déversé trois fois plus de pétrole que son homologue maltais. Ce constat illustre de nouveau la difficulté de corréler le volume d'hydrocarbure déversé avec le coût des dommages résultant d'une combinaison complexe de facteurs humains et non humains (Latour, 2005). Par exemple, la récupération de fioul lourd en mer a été beaucoup plus efficace en 2002-2003 comparativement à la lutte contre le pétrole de l'*Erika*. Les pêcheurs et les entreprises spécialisées ont ainsi récupéré 55 000 tonnes de produits en mer, ce qui a permis de limiter le poids des déchets ramassés sur le littoral à 170 000 tonnes contre 267 000 tonnes à la suite du naufrage de l'*Erika* (Itçaina et Weisbein, 2011 : 59). L'efficacité relative de la lutte en mer au large de l'Espagne et de l'Aquitaine s'expliquerait partiellement par les conditions de mer relativement bonnes au cours de l'hiver 2002-2003 par rapport à la succession de coups de vent qui avaient compliqué les opérations autour de l'épave de l'*Erika*.

De plus, comme précédemment pour l'*Erika*, le calcul des coûts des dommages s'inscrivait dans une approche essentiellement comptable et monétaire des externalités négatives. Dans le cadre des indemnisations du FIPOL, les externalités négatives se limitaient au manque à gagner des activités économiques, telles que les pêcheries, directement affectées par la marée noire pendant une période de temps déterminée. Ceci excluait les dommages immatériels et l'ensemble des dommages dits environnementaux (atteintes au biotope).

La gravité relative de la marée noire du Prestige dans l'univers des politiques

Outre l'ampleur tangible de la marée noire du *Prestige*, sa gravité a été relative parce qu'elle s'inscrit dans un récit historique de mobilisation des expériences passées. À l'échelle européenne, la proximité temporelle de cette nouvelle marée noire a réactivé le souvenir de l'*Erika*. Pour les populations littorales touchées, le *Prestige* était le dernier épisode d'une série tragique de désastres. En Europe, le corridor maritime entre la Galice et la mer du Nord était en effet la zone maritime la plus mise à l'épreuve par les marées noires puisque 10 des 19 déversements accidentels majeurs les plus importants y ont eu lieu entre

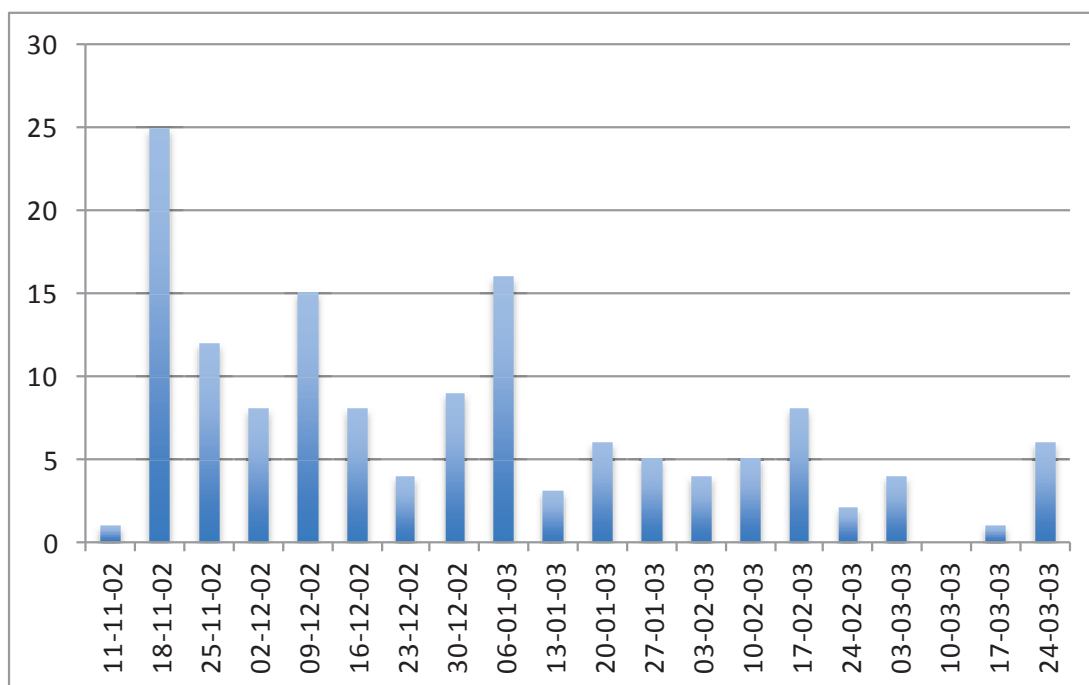
1970 et 2002 (Sobrino Heredia, 2005 : 216). La Galice était particulièrement concernée par ce problème puisque, parmi ces 10 déversements majeurs, cinq l'a touchée¹⁰⁷.

La répétition des dommages dans cette région, combinée aux déversements intentionnels d'hydrocarbure effectués lors de déballastages, aurait engendré un phénomène d'accumulation de l'indignation. Pour Itçaina et Weisbein (2011 : 25), l'indignation de la population aurait été forte, car ces désastres contredisaient la prétention réaffirmée après chaque sinistre par les autorités publiques de pouvoir « gérer » les risques du transport maritime. La marée noire du *Prestige* constituait une nouvelle épreuve dont l'importance découlait de la construction historique de l'étiquette « marée noire », mais aussi de la singularité des événements de novembre 2002 à février 2003 marqués par l'incertitude, l'imprévu et le bouleversement de l'ordre institué.

Sur la base d'une analyse du contenu du journal Le Monde entre novembre 2002 et mars 2003, la singularité de la crise a été d'abord temporelle. Il n'y aurait pas eu en effet une marée noire du *Prestige*, mais plutôt une succession d'arrivées de fioul lourd sur le littoral espagnol et français. L'épreuve de cette catastrophe en pointillé consécutive aux déversements fragmentés et intermittents de l'épave gisant par plus de 3000 m de profondeur aurait été d'autant plus pénible qu'elle ne paraissait pas avoir de fin et que le fioul lourd semblait pouvoir toucher n'importe quel secteur du golfe de Gascogne. Le graphique 2 illustre la persistance de l'attention publique envers ce problème public pendant une période deux fois plus longue que l'*Erika*.

¹⁰⁷ Le Polycommander en 1970; l'Urquiola en 1976; l'Andros Patria en 1979; l'Aegean Sea en 1992; le *Prestige* en 2002. Pour plus de détails, voir l'annexe.

Graphique 2. Flux et reflux de la marée noire du *Prestige* comme sujet médiatique (nombre d'articles parus dans le quotidien Le Monde par semaine entre le mois de novembre 2002 et mars 2003)



La gravité de la marée noire du *Prestige* a été également relative pour des raisons liées à la géographie économique des déversements. Dans certaines localités, un emploi sur deux provenait de la pêche (Itçaina et Weisbein, 2011). De manière plus générale, la pollution du *Prestige* a touché une zone littorale où la mise en valeur du patrimoine marin constitue la base de la structure économique. Dans cette région du nord-ouest de l'Espagne confrontée comme la Bretagne à une crise majeure du secteur des pêcheries, les dommages causés par le *Prestige* auraient encore accentué les vulnérabilités structurelles du tissu socio-économique.

Le sens et la portée symbolique de la marée noire du Prestige

La portée symbolique du désastre renvoie aux activités qui lui ont donné une signification. Tout comme l'*Erika*, ce naufrage n'était pas un « coup du sort », mais plutôt le résultat d'un processus politique et technique de construction des risques et de leur acceptabilité sociale. Les dimensions problématiques de la marée noire du *Prestige* peuvent être classées en quatre catégories :

- l'incertitude entourant les causes du naufrage;
- l'impréparation des États côtiers les empêchant de venir en aide à des navires-citernes en détresse;
- l'opacité de l'exploitation du *Prestige*;
- les difficultés pour les autorités publiques de répondre aux critiques portées par les mouvements de contestation populaire.

L'idée même d'un risque renvoie à celle d'une chance de survenue. Si les acteurs participant à une activité donnée sont incapables d'estimer de manière probabiliste cette chance, ils agissent alors dans un environnement en partie incertain, rempli d'aléas (Hubbard, 2009). À la lecture des rapports de la société de classification ABS (American Bureau of Shipping, 2003) et du Bureau Enquêtes-Accidents Mer français (BEAmer, 2003) consacrés à l'analyse des causes du naufrage, les causes de l'avarie initiale du 13 novembre 2002 demeurent nébuleuses. Pour le BEAmer (2003), la défaillance subite de la structure pourrait s'expliquer par la conjonction de plusieurs facteurs tels que l'effort exercé sur la coque par les mauvaises conditions de mer et la faiblesse de la structure à la suite de réparations. ABS (2003) souligne quant à elle que les parties de la structure récupérées du fond de l'océan n'avaient pas d'indices d'une corrosion excessive. Cette information est devenue un élément central de la défense de la compagnie américaine dans le procès intenté par l'État espagnol à son endroit¹⁰⁸.

Contrairement à l'*Erika*, au regard de l'historique de ses inspections par les autorités du contrôle de l'État du port, peu de preuves permettaient de qualifier le *Prestige* de bateau-poubelle. Pourtant, le navire a connu une brutale avarie lors de la journée du 13 novembre 2002 dans des conditions météorologiques ne pouvant être qualifiées d'extrêmes (BEAmer, 2003 : 46). Ces circonstances ont semé un doute quant à l'aptitude du *Prestige* à affronter

¹⁰⁸ En 2004, l'État espagnol demandait à ABS une indemnisation estimée à plus de 1 milliard US\$. En 2012, la Cour d'appel de New York a mis fin aux poursuites de l'État espagnol en statuant que ABS ne pouvait être tenu responsable des dommages causés.

des conditions de mer difficiles et ont amené à s'interroger sur la diligence des contrôles de sécurité.

L'analyse de ces contrôles met en lumière une logique du « tout ou rien » : soit le *Prestige* était considéré sécuritaire par certains acteurs (ABS et les autorités portuaires), soit il était jugé dangereux par d'autres telles les compagnies pétrolières Total et Repsol qui les avaient placés sur leur liste noire à la suite d'inspections de *vetting* (Fundacion Alternativas, 2003 : 172). La coexistence de ces deux jugements antinomiques exprimait de sérieuses déficiences quant aux pratiques de gestion des risques qui doivent logiquement s'inscrire dans des modèles probabilistes et non déterministes.

En conséquence, en l'absence de mécanismes de suivi des risques fiables, la première signification du naufrage du *Prestige* était de rappeler qu'un navire « en règle » peut subir une grave avarie sans qu'on puisse expliquer exactement pourquoi lors d'une enquête après accident. Cet état de fait était en soi problématique pour les régulateurs, car il empêche de tirer des enseignements quant aux bonnes pratiques de prévention.

À la suite du *Prestige*, ces considérations relatives à la qualité de l'évaluation des risques ont été largement ignorées par les principaux lobbies de l'industrie. Ces derniers ont plutôt souligné que le naufrage du *Prestige* aurait pu être évité si les autorités de l'État côtier avaient accepté de l'accueillir dans un port ou une baie. Deux importants lobbies européens des propriétaires de tankers, Intertanko et Bimco, ont ainsi demandé que la priorité de l'après-*Prestige* soit la mise en place d'un réseau international de lieux de refuge¹⁰⁹.

Cette demande intéressée de la part des armateurs¹¹⁰ faisait écho aux critiques stigmatisant l'impréparation des autorités publiques déjà mise en relief lors du naufrage de l'*Erika* en France. Nonobstant la question des responsabilités entourant le refus de l'État espagnol d'offrir refuge au *Prestige*, le deuxième enseignement de ce naufrage a été de rappeler que les États côtiers européens étaient insuffisamment outillés en 2002 pour venir en aide à des

¹⁰⁹ Lloyds' List, édition du 22 novembre 2002 : « Shipowners demand global action on places of refuge ».

¹¹⁰ Intertanko et Bimco prônaient une prise en charge publique des risques encourus par leurs membres en insistant sur le fait que l'intervention publique participerait de l'intérêt général.

navires-citernes en détresse. Outre les enjeux techniques qui devaient être résolus lors de la mise en œuvre de la directive 2002/59 sur le suivi du trafic, la désignation des lieux de refuge comportait surtout des risques politiques liés au mécontentement des populations littorales d'être possiblement exposées à une catastrophe industrielle majeure. Le retour sur l'expérience espagnole incitait ainsi à clarifier rapidement le processus de désignation des lieux de refuge dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2002/59.

À la suite du naufrage de l'*Erika*, l'opacité du transport maritime avait été considérée comme un moyen pour les propriétaires de se protéger contre des poursuites mettant en jeu leur responsabilité (Robert, 2003; Breton, 2007). La structure de propriété du *Prestige* participait également de la même volonté de dissimuler l'identité des propriétaires réels derrière une multitude de sociétés-écrans. Les montages juridiques et bancaires de l'*Erika* et du *Prestige* différaient cependant par l'importance d'acteurs internationaux. Alors que l'*Erika* était essentiellement une affaire européenne, la structure de propriété du *Prestige* était encore plus sophistiquée. Le *Prestige* appartenait à la société libérienne Mare International. En tant que *single ship company*, le navire était le seul bien de cette société. Deux autres sociétés libériennes se partageaient la gestion du navire, l'une pour les aspects financiers, l'autre pour les aspects techniques de l'armement. Ces sociétés ont vraisemblablement été constituées par une famille d'armateurs grecs, les Coulouthros¹¹¹. Le pavillon du *Prestige* était celui des Bahamas, un registre national basé à la City de Londres.

La complexité du montage de l'affrètement également laissait penser que les propriétaires de la cargaison cherchaient à se soustraire de leur responsabilité advenant une marée noire : la cargaison de fioul lourd, qui est un résidu du processus de raffinage, appartenait à la société Crown Resources, constituée à Gibraltar, mais opérant à partir de la Suisse pour le compte d'une des plus grandes compagnies russes, Alfa group Consortium.

¹¹¹ Les lois libériennes ne permettent pas la divulgation de l'identité des personnes physiques se trouvant derrière les sociétés immatriculées sur le registre national des sociétés. Selon Le Monde (édition électronique du 23 novembre 2003), cette immatriculation s'effectue offshore par l'intermédiaire de bureaux d'avocats internationaux.

Le troisième enseignement du *Prestige* a ainsi été de montrer que la mondialisation et la financiarisation de l'industrie maritime a permis de construire un régime de responsabilité déficient en raison de sa complexité et de son opacité. Dans un système de politiques où les prérogatives de l'État du pavillon en matière de sécurité ont été radicalement perverties et où les acteurs économiques privés ne sont pas pleinement tenus responsables des nuisances qu'ils causent, la responsabilité de mieux réguler l'industrie maritime passait principalement par un renforcement des capacités des États du port et des États côtiers.

Le quatrième et principal enseignement du *Prestige* concerne la politisation des enjeux de la sécurité maritime : devant les fortes similitudes entre l'*Erika* et le *Prestige* (un type identique de navires transportant des produits peu valorisés et très polluants, une même opacité, une même impunité des compagnies pétrolières), et considérant l'intolérance de l'opinion publique envers ces désastres après l'*Erika*, la survenue d'une nouvelle marée noire majeure touchant un espace littoral déjà éprouvé par le passé a généré une perte de confiance dans les autorités publiques.

Le sens donné à la catastrophe s'est construit dans un espace politique marqué par deux importants clivages : l'un entre le centre et la périphérie, l'autre entre la gauche et la droite. Si cette grille d'analyse empruntée à Rokkan (1995) peut être aussi appliquée à la politisation de l'*Erika*, la comparaison des deux marées noires laisse voir un degré de conflictualité nettement plus élevé en Espagne. En effet, alors que la principale manifestation en France avait rassemblé 30 000 personnes à Nantes, en Galice, ce sont plus de 200 000 personnes qui ont protesté à St-Jacques-de-la-Compostelle le 1er décembre 2002 en réponse à l'appel de la coalition d'associations nommée « Nunca Más » (« Plus jamais ça ! » en galicien). Pour souligner les 100 jours du naufrage, près d'un million de personnes ont manifesté à Madrid le 24 février 2003 pour réclamer la démission du gouvernement national et de la Xunta de Galice¹¹². Comment expliquer cette politisation intense de la marée noire en Espagne ?

La gestion de la crise par les autorités locales et nationale espagnoles expliquerait en partie l'importance du mouvement social d'indignation. L'impréparation des autorités publiques,

¹¹² Le Monde, 25 février, p. 5.

déjà manifeste lors du remorquage du *Prestige* entre le 14 et le 19 novembre 2002, a amené les responsables politiques à reconnaître leur impuissance face à la marée noire. Lors des premiers jours de la marée noire, l'absence sur le terrain du président de la Xunta de Galice, M. Fraga, et du vice-président du gouvernement espagnol, M. Rajoy, a été vue comme un abandon de la part de la population qui a dû s'organiser avec ses propres moyens pour récupérer le fioul en mer et nettoyer le littoral¹¹³. De plus, la discrétion des responsables politiques s'est couplée à une tendance à atténuer l'ampleur des dommages, refusant notamment d'étiqueter les événements en tant que marée noire et contredisant les estimations du volume déversé provenant de différents experts¹¹⁴.

La gestion difficile de la crise a aussi accentué des clivages profonds dans cette partie de l'Espagne. Depuis le XIXe siècle, les tensions entre l'autonomisme galicien et les politiques centralisatrices de Madrid ont abouti en l'émergence du caciquisme, un système politique clientéliste reposant sur un réseau de notables locaux entretenant des liens étroits avec le pouvoir madrilène. Lors de la crise du *Prestige*, ce système politique a été critiqué pour son inefficacité et pour son manque d'imputabilité¹¹⁵.

La formation de la plateforme Nunca Más, regroupant plus de 200 associations professionnelles, culturelles et écologistes, a eu pour objectif de clarifier les responsabilités des différentes autorités (galiciennes, espagnoles et européennes) dans le désastre (Fundacion Alternativas, 2003). Par ses modalités d'organisation, l'absence de leadership et de structure, et par sa volonté de prendre à partie les responsables politiques pour leur laxisme envers les dérives du libre-échange, la coalition présentait des affinités avec le mouvement altermondialiste¹¹⁶. Les manifestations qu'elle a organisées ont été soutenues

¹¹³ Itçaina et Weisbein (2011 : 140) évoquent le cas de professionnels de la mer et les associations environnementalistes qui ont mobilisé leurs propres ressources pour lutter contre la pollution.

¹¹⁴ Le Monde, 27 novembre 2002, p. 17.

¹¹⁵ Xosé Manuel Pereiro, journaliste de la télévision publique, interviewé par Le Monde (3 janvier 2003, p. 9), résume en ces termes l'indignation populaire d'alors : « cette sensation d'avoir affaire à des inutiles, des incapables, qui se sont en plus dupés entre eux, on ne l'enlèvera de la tête de personne. »

¹¹⁶ Libération, 24 février 2003 : « Aznar interpellé par la rue sur le *Prestige* ».

par l'ensemble des partis politiques espagnols, hormis le Parti populaire au pouvoir. Dans la perspective des élections de 2004, la crise du *Prestige* a ainsi contribué à durcir le climat politique en Espagne entre la droite regroupée autour du Parti populaire et la gauche. Avec « la lutte de cadrage » des attentats de Madrid en mars 2004 et la controverse autour de la participation de l'armée espagnole à l'intervention américaine en Irak au cours de l'hiver 2003, Itçaina et Weisbein (2011 : 286) voient dans les lacunes de la gestion de la crise du *Prestige* une des raisons de la défaite du Parti populaire aux élections de 2004¹¹⁷.

Doutant de l'efficacité des canaux institutionnalisés de traitement des problèmes publics, le mouvement populaire de contestation *Nunca Más* a ainsi cherché à influencer le système politique par des moyens alternatifs, tels que les manifestations de masse, mais aussi l'ironie¹¹⁸ et la mobilisation de symboles identitaires (Itçaina et Weisbein, 2011 : 144-145). Pour les autorités politiques confrontées à une telle mobilisation, l'enjeu consistait à entrer en résonance avec les mouvements de l'opinion publique. Dans un contexte où la crédibilité des échelons d'actions publiques locaux et nationaux était entamée, les institutions européennes ont été particulièrement actives pour montrer qu'elles pouvaient initier des changements de politiques qui soient en adéquation avec les attentes de la population.

Les réponses politiques et les changements de politiques publiques à l'échelle européenne à la suite du Prestige

À l'instar des mouvements de l'opinion publique, les réactions des gouvernements européens à la marée noire du *Prestige* ont participé d'un durcissement de ton et d'une radicalisation des actions. Le président français Jacques Chirac a été un des principaux protagonistes dans cette dynamique en utilisant le registre de la morale aussi bien que celui

¹¹⁷ La crise concernait de plus le fondateur du Parti populaire, M. Fraga, ancien ministre du Tourisme et de l'Information du général Franco et prédécesseur de M. Aznar à la tête du Parti populaire. Les demandes répétées de démission du Parti socialiste ouvrier espagnol à l'endroit de M. Fraga visaient à affaiblir un des acteurs majeurs du renouveau du conservatisme espagnol à la suite de la transition démocratique.

¹¹⁸ Lors des premiers jours de la marée noire, des artistes se sont regroupés par exemple dans un mouvement nommé « Burla negra » (blague noire) pour dénoncer les tentatives des autorités d'occulter la pollution.

de la dénonciation¹¹⁹. Dans les faits, les propos du chef de l'État français ont eu pour prolongement la conclusion des accords de Malaga du 26 novembre 2002 entre la France et l'Espagne. En violation du droit international de la mer, ces accords prévoyaient l'usage de la force pour exclure les navires-citernes monocoques de plus de 15 ans transportant du fioul lourd des zones économiques exclusives de ces deux pays. Ces accords concernaient également le début de négociations relativement à la création de zones maritimes protégées dans lesquelles le principe de libre navigation ne pourrait s'appliquer.

Ces prises de position de la France et de l'Espagne, rejointes ensuite par le Portugal, représentaient un danger de fractionnement du système européen entre les tenants du droit des États de protéger l'environnement et ceux attachés au principe de la libre navigation. La Grèce et la Norvège¹²⁰ ont ainsi officiellement protesté au sein de l'OMI contre les accords de Malaga (Laly-Chevalier, 2004; Lucchini, 2005 : 208). Toutefois, la coalition d'États pro-environnement a continué de s'élargir avec le ralliement aux revendications de la France, de l'Espagne et du Portugal de pays pourtant traditionnellement favorables au principe de la libre navigation tels que le Royaume-Uni, l'Irlande et la Belgique (Sobrinho Heredia, 2005 : 229). Quelques semaines avant le début de la présidence grecque de l'Union (janvier 2003-juin 2003), la politisation de l'après-*Prestige* marquait ainsi une accentuation des dissensions entre les États membres déjà présentes lors de l'adoption des paquets *Erika* I et II. Si au cours des années 2000 et 2001, ces dissensions étaient

¹¹⁹ Lors du Conseil des ministres du 4 décembre 2002, il a notamment stigmatisé certains armateurs et affréteurs comme étant des « voyous des mers ». En janvier 2003, lors des premières assises de la Charte de l'environnement, il constatait « qu'un naufrage comme celui du *Prestige* n'est pas la conséquence inévitable d'un évènement de mer imprévisible. C'est bien le fruit de la négligence, du vide juridique et d'une quête effrénée du profit où les risques écologiques et humains sont systématiquement ignorés » (Buchet, 2003 : 15).

¹²⁰ Bien que n'étant pas un État membre de l'Union, la Norvège a été particulièrement attentive aux changements des politiques européennes de la sécurité maritime au cours de cette période. L'Union représente en effet le principal partenaire commercial de la Norvège et une destination privilégiée pour son importante communauté d'armateurs. En conséquence, la plupart des décisions en matière de sécurité maritime présentait un intérêt pour les membres de l'Espace économique européen qui ne font pas partie de l'Union tels que la Norvège.

demeurées discrètes, les divergences d'opinions quant à la gouvernance de la mer en Europe s'exprimaient à la vue des médias et de l'opinion publique après le *Prestige*.

Afin d'éviter une crise ouverte entre les partenaires européens et une moralisation d'un débat technique et complexe, dès le 3 décembre 2002, la Commission a précisé ses orientations stratégiques en ce qui concerne la prévention des marées noires. Dans la communication sur le renforcement de la sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier *Prestige* (2002/681 Final), la Commission établissait clairement des liens entre la dynamique de régulation de l'industrie maritime et celles d'autres domaines de compétences de l'Union tels que l'environnement et l'énergie. Alors que la formulation des paquets *Erika* I et II consacrait avant tout une volonté d'approfondissement de l'acquis en matière de sécurité maritime autour du principe de la concurrence loyale, après le *Prestige*, le collège des Commissaires affirmait plutôt que :

L'équilibre entre les intérêts du transport maritime et le respect de l'environnement, tel qu'il est établi dans la convention des Nations unies sur le droit de la mer, en particulier ses articles 211 et 220, penche lourdement en faveur des intérêts du transport maritime. L'avantage donné à la liberté de navigation aux dépens de la protection de l'environnement ne reflète pas l'attitude de la société actuelle ni celle de la Commission.

L'influence de l'acquis en matière de protection de l'environnement était également manifeste lorsqu'elle faisait référence à la nécessité de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés par le transport maritime de pétrole et de favoriser « une application plus stricte du principe du pollueur-payeur » (p. 11).

Dans cette communication, la Commission innovait surtout en invitant les États membres à reconsidérer leur dépendance envers l'industrie maritime. La Commission profitait de l'évènement marquant du *Prestige* pour demander la mise en application rapide de mesures de soutien aux énergies renouvelables et de « diversification des modes d'acheminement du pétrole, notamment par le biais de la construction d'oléoducs » (p. 4). Cette recommandation visait à casser la position dominante du transport maritime dans l'approvisionnement énergétique de pétrole en promouvant d'autres moyens de transport plus sécuritaires.

Cette expansion des conflits à partir des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* permettait ainsi à la Commission de mettre en avant ses orientations politiques dans le domaine de l'énergie. Prise entre le patriotisme économique des États membres et l'internationalisation poussée du marché du pétrole, la politique européenne de l'énergie a connu au cours des années 1990 une intégration plus lente que la politique européenne des transports. Par le traitement des problèmes de sécurité des navires-citernes, la Commission voyait une occasion de montrer la cohérence de ses orientations stratégiques en abandonnant une perspective excessivement sectorielle des enjeux.

Plus généralement, la légitimité des institutions européennes a été réaffirmée à la suite du désastre du *Prestige*. Lors de l'entretien 3, la personne interviewée déclarait à ce sujet que :

L'un des problèmes de la sécurité maritime, à mon avis, c'était qu'elle était surtout entre les mains des experts techniques des États membres qui se rassemblaient à l'OMI et qui définissaient les politiques. Avec l'*Erika* et ensuite avec le *Prestige*, on a vu le développement de la sécurité maritime en tant que cause nationale dans certains États membres, ce qui a contribué à rendre les positions européennes de durcissement de la réglementation plus légitimes.

La question de la sécurité maritime a permis de montrer que l'efficacité des politiques européennes nécessitait des instruments de coordination plus ambitieux pour réguler adéquatement les risques produits par la mondialisation. En raison de la dimension spectaculaire et de la forte médiatisation du problème de l'insécurité maritime, lors de l'entretien 1, la personne interviewée analysait en ces termes la montée du problème dans l'ordre du jour européen :

La sécurité maritime a un caractère exemplaire quant au besoin d'encadrer la mondialisation. Si cela a pris cette résonance au niveau européen, c'est parce qu'il y avait une utilité en dehors des enjeux de la sécurité maritime pour illustrer ce que peut être le rôle de l'Europe. Sûrement que cela a été perçu comme une manière de valoriser l'Europe par des actions plus proches des citoyens.

La résonance évoquée a été d'autant plus forte que l'Union s'engageait, lors des premières années du XXI^{ème} siècle, dans des projets déterminants pour son avenir. En effet, alors que la sécurité maritime figurait parmi les priorités de l'Union, les institutions européennes ont approfondi l'intégration économique et monétaire avec la mise en circulation de l'euro en janvier 2002, ont accepté l'adhésion de 10 nouveaux pays en avril 2003 (ce qui posait avec

une acuité nouvelle la question des frontières de l'Europe) et ont lancé les travaux liés à la constitutionnalisation de l'Union en décembre 2001 lors du sommet de Laeken. Lors de ces travaux, parmi les responsables de la Commission et sur demande du président Prodi, M. Lamoureux a notamment été un acteur de première importance puisqu'il a participé au projet Pénélope qui a résulté en la publication en décembre 2002 d'un avant-projet de Constitution de l'Union européenne. Par ailleurs, depuis 2000, Mme Loyola de Palacio et M. Lamoureux étaient engagés avec leurs vis-à-vis russes dans un « dialogue énergétique » qui devaient conduire en la signature d'un partenariat énergétique entre l'Union européenne et la Russie cinq années plus tard (Yavid-Reviron, 2008). Pour la Commission, ces négociations constituaient un enjeu politique fondamental puisque traitant d'une vulnérabilité première de l'économie européenne, sa dépendance au pétrole, et reconnaissant *de facto* son aptitude à coordonner des négociations au nom de l'Union sur la scène internationale.

Dans le contexte de la réalisation de ces projets majeurs, et devant la tendance des États membres à trouver dans l'eurocratie un bouc émissaire¹²¹, lors d'une allocution au Parlement européen le 21 novembre 2002, Mme Loyola de Palacio a constaté que : « La marée noire aurait pu être évitée si toutes les propositions de la Commission avaient été pleinement adoptées et appliquées » (Lengagne et Quentin, 2003 : 17). Elle répondait aux critiques quant au rôle de l'Europe dans le domaine en rappelant que la Commission avait proposé dans un premier temps des mesures d'élimination des simples coques qui auraient permis de bannir le *Prestige* des eaux européennes dès le 1^{er} septembre 2002. Cette proposition avait été rejetée par le Conseil devant l'opposition des puissances maritimes et la volonté de privilégier une solution internationale moins contraignante pour l'industrie. La commissaire évoquait également par cette déclaration les problèmes récurrents de la mise en application du droit européen de la sécurité maritime par les États membres¹²².

¹²¹ Nous pensons ici au propos de Jacques Chirac qui, le jour du naufrage de l'*Erika*, s'est dit « horrifié » par la lenteur des responsables européens à prendre des mesures appropriées pour éradiquer les navires sous normes. Lloyd's List du 19 novembre 2002 (version électronique).

¹²² Sobrino Heredia (2005 : 218) mentionne notamment que le 25 juillet 2003, la Commission a annoncé que 10 États membres sur les 15 que comptait alors l'Union (l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Grèce,

Sur un registre qui relève plus « du récit de vie », l'intervention de la commissaire De Palacio présente d'étranges similitudes avec l'activisme de M. Lamoureux à la suite de l'*Erika*. Mme De Palacio avait en effet des attaches en Galice et était très sensibilisée aux intérêts des États côtiers. Par delà le clivage gauche-droite qu'ils incarnaient, M. Lamoureux et elle partageaient une même volonté de montrer ce que pouvait être la plus-value de l'Europe pour les populations locales. Ce détour par les motivations personnelles exprime bien l'importance que peut avoir l'ancrage local des responsables européens dans la dynamique des politiques émanant de « Bruxelles » lors de moments pendant lesquels les séparations institutionnelles entre les échelons européen et locaux s'effacent.

Dans une perspective maintenant globale et stratégique, l'intérêt d'étendre les conflits autour des enjeux de la sécurité maritime provenait ainsi de la capacité du sujet à révéler des enjeux plus globaux de la gouvernance européenne autour de deux axes :

1. celui des relations entre l'Union et le reste du monde, notamment dans la perspective de l'adhésion de Malte et de Chypre en 2004, deux importants États du pavillon, mais surtout considérant la nécessité de mieux coordonner l'action de l'Union sur la scène internationale lors des travaux des différentes organisations internationales ou lors de négociations bilatérales ;
2. celui des relations entre les États membres et les institutions européennes lors de la mise en œuvre des politiques européennes, qui renvoyait à l'enjeu de l'autonomie des États membres dans le système politique européen et de l'identité fédérale de l'Union (Pollack, 2003).

Autour de ces deux axes, dans un premier temps, la Commission a proposé des mesures visant à empêcher qu'un troisième pétrolier similaire à l'*Erika* et au *Prestige* fasse naufrage dans les eaux européennes. Dans son rapport du 20 décembre 2002 au Parlement et au Conseil, la Commission a proposé deux mesures : l'accélération de l'élimination des

l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède) n'avaient pas transposé le contenu du paquet *Erika* I dans leur droit national.

navires-citernes à simple coque et l'interdiction pour ces navires de transporter du fioul lourd.

La première de ces mesures a eu le plus de portée sur la scène internationale puisqu'elle consacrait une incompatibilité des normes européennes avec le régime international. Défendu par le Parlement européen et par l'ensemble des membres du Conseil (hormis la Grèce), le contenu du règlement 1726/2003 a fait l'objet d'une adoption rapide et est entré en vigueur dès le 21 octobre 2003¹²³. Cette mesure consacrait pour la première fois l'unilatéralisme des institutions européennes en matière de sécurité maritime sur une question stratégique pour l'OMI. Elle aurait été impossible dans une logique strictement intergouvernementale du fait de l'opposition d'États membres comme la Grèce.

Devant la sortie du régime international d'un allié traditionnel, rappelant celle des États-Unis en 1990, l'OMI a convergé vers la position européenne *a posteriori* en amendant la convention MARPOL afin de rendre compatibles les normes internationales avec les normes européennes (Khee-Jin Tan, 2008 : 150). Le traitement de la question des navires-citernes à simple coque offre ainsi une bonne illustration de la capacité de l'Europe d'influencer l'encadrement normatif de la mondialisation, à la condition toutefois que ses composantes s'accordent sur des objectifs communs (Laïdi, 2005).

Dans un second temps, les propositions de la Commission ont concerné l'encadrement de l'autonomie des États membres lors de la mise en œuvre des politiques. Parmi l'ensemble des changements proposés dans la communication du 3 décembre 2002, l'accélération de la mise en opération de l'AESM et de la mise en place des lieux de refuge illustre particulièrement bien la volonté de la Commission de ne pas seulement se satisfaire de la prise d'engagements communs, mais de mieux outiller les activités de coordination au sein du système de politiques.

¹²³ Ce règlement prévoyait que ce type de navires devait être banni des eaux européennes dès qu'ils atteignaient l'âge de 23 ans, et non pas 28 ans selon l'accord obtenu en avril 2001 après l'*Erika*. De plus, il incluait la mise en place d'un régime obligatoire d'inspections renforcées de ces navires.

Au moment où le *Prestige* coulait, le règlement instituant l'AESM était entré en vigueur depuis seulement trois mois. La Commission a décidé d'accélérer l'entrée en opération de cette agence pour qu'elle puisse l'assister le plus rapidement possible dans la mise en œuvre des politiques, et ce dès le mois de décembre 2002. En considérant une période plus longue que celle de l'automne 2002, on observe que la volonté de la Commission de bénéficier rapidement de l'assistance d'une agence de régulation s'est accompagnée également d'un accroissement important des moyens de l'AESM et d'un élargissement de ses compétences. Grâce à l'appui des partenaires institutionnels du Parlement et du Conseil, le budget de l'AESM est passé de 13,3 millions d'euros en 2004, à 35,3 en 2005 puis à 44,7 millions d'euros en 2006, soit près de six fois plus que les estimations avancées en décembre 2000¹²⁴.

Selon les termes de la directive 2002/59 sur le suivi du trafic, un réseau de lieux de refuge à l'échelle européenne devait être mis en place entre l'automne 2002 et février 2004. La polémique entourant le refus des autorités espagnoles d'offrir refuge au *Prestige* a incité la Commission à suivre de près les progrès des administrations nationales concernant l'élaboration d'un plan d'accueil des navires en détresse passant au large des côtes européennes. Avec l'appui de l'agence, le rôle de la Commission a été de s'assurer d'une cohérence globale du réseau à l'échelle européenne, tout en habilitant les autorités nationales afin qu'elles désignent des lieux sécuritaires pour la santé humaine et l'environnement.

Les processus de désignation adoptés par chacun des États membres ont été d'une grande diversité quant à leurs modalités et leur célérité. En effet, des pays tels que le Danemark ont opté pour une démarche transparente en organisant des consultations avec les citoyens à l'échelle nationale avant de satisfaire aux attentes de la Commission. D'autres administrations nationales (la France et le Royaume-Uni) ont désigné les lieux de refuge dans le plus grand secret de crainte de ne pouvoir contrôler l'opposition des populations

¹²⁴ Plus de détails sont fournis dans le chapitre 6 concernant les compétences de l'agence et son instrumentation.

locales concernées¹²⁵. Du point de vue de la rapidité de la transmission des mesures d'exécution à la Commission, en février 2004, seulement trois pays (l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne) avaient respecté l'échéance fixée dans la directive 2002/59¹²⁶.

Si les changements de l'après-*Prestige* apparaissent drastiques en ce qui concerne les capacités des institutions européennes et l'affirmation de l'Union comme acteur pouvant agir de manière unilatérale sur la scène internationale, il faut souligner cependant que la dynamique d'expansion des conflits au cours de cette période a présenté certaines limites. La plus manifeste est sans aucun doute le nouveau rejet d'un système exclusivement européen d'indemnisation des dommages causés par le transport maritime d'hydrocarbure. Constatant une fois encore l'insuffisance du FIPOL pour couvrir les coûts d'une pollution majeure, la Commission avait ressuscité le projet de fonds COPE. En mai 2003, la décision de l'OMI d'augmenter la limite maximale prévue par le FIPOL à 1 milliard d'euros par la création d'un régime complémentaire au fonds de 1992 a contribué au rejet de cette proposition européenne. Lors de l'entrée en vigueur du régime complémentaire en 2005, la majorité des États côtiers membres de l'Union ont adhéré à ce nouveau dispositif international d'indemnisation¹²⁷.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons expliqué l'importance et la rapidité du processus de politisation des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* en mobilisant trois niveaux d'analyse. Le premier, celui de l'ampleur tangible du problème, nous a amenés à souligner la conception limitative, orientée vers les dommages matériels et les dommages facilement

¹²⁵ Lloyd's List, 27 février et 3 mars 2004 (version électronique).

¹²⁶ À ce sujet, notons que la Norvège, bien que n'étant pas membre de l'Union et donc non soumise aux pouvoirs contraignants de la communautarisation, a transmis dans les délais prescrits un plan d'accueil conforme à l'esprit de la directive 2002/59. Par ailleurs, du fait de l'élargissement notamment, la mise en place de ce réseau dans les 22 États côtiers membres de l'Union a nécessité plusieurs années et n'a été opérationnel qu'en juin 2009 (Lloyd's List, 12 juin 2009).

¹²⁷ Hormis l'Italie, la Belgique et les nouveaux États côtiers ayant adhéré à l'Union en 2004. En 2009, tous ces États avaient signé la convention relative au fonds complémentaire.

monétarisables, des coûts des marées noires. Cette conception découlait des institutions en place, telles que la limitation de la responsabilité des armateurs, et d'une séparation proclamée entre les dommages économiques et les dommages environnementaux. Elle révélait également une théorie causale du problème de l'insécurité maritime selon laquelle l'étendue des externalités négatives générées par l'industrie maritime devait être confinée afin d'offrir à l'industrie maritime des perspectives d'affaires dénouées d'incertitude quant à sa rentabilité¹²⁸.

Dans un deuxième temps, nous avons montré que la gravité d'une catastrophe est liée à des facteurs historiques et géographiques. L'interprétation sociale de ces marées noires les a rapidement intégrés à un récit unique de la destruction de l'environnement par l'industrie maritime. Leurs survenues ont réactivé le souvenir des catastrophes antérieures (Itçaina et Weisbein, 2011 : 17). Par un processus historique d'accumulation, l'impact propre de l'*Erika* et du *Prestige* dans la conscience collective de la dégradation de l'environnement se serait ainsi ajouté à l'impact des marées noires précédentes, particulièrement nombreuses dans les régions atlantiques de l'Europe.

La temporalité de l'accident du *Prestige* au moment même où la question de la sécurité maritime s'apprêtait à sortir de l'ordre du jour européen avec la fin des procédures législatives concernant les paquets *Erika* I et II aurait contribué à amplifier le mécontentement populaire à l'endroit de la performance du système européen de sécurité maritime. La proximité factuelle entre les deux catastrophes a ainsi milité en faveur de changements de politiques ambitieux, contrastant avec l'édulcoration et le rejet de propositions novatrices (l'élimination accélérée des pétroliers à simple coque, le fonds COPE) au cours des années 2000 et 2001 en raison des dissensions entre les États membres en faveur de la protection de l'environnement et ceux plutôt en faveur du maintien du principe de la libre navigation. En continuité avec les travaux de Jones et Baumgartner (2005) concernant l'image des politiques, ces changements se seraient aussi concrétisés en

¹²⁸ En France, avec la reconnaissance du préjudice écologique à l'issue du procès de l'*Erika* (voir l'arrêt de la Cour de cassation du 25 septembre 2012), il est toutefois fort probable que l'évaluation des dommages des marées noires intégrera dans le futur une plus grande diversité d'indicateurs et également des indicateurs plus complexes à construire que la seule constatation comptable d'un manque à gagner.

raison de l'échec du lobbysime des propriétaires de navires, devenus « nomades » selon Palan (2003), à rendre manifeste leur apport à l'économie européenne et en raison de l'adhésion de certains États membres influents (dont le Royaume-Uni) aux revendications prônant une limitation de la liberté de navigation.

Dans un troisième moment, nous avons mis en lien l'étude des différents indicateurs à notre disposition et les observations du mécontentement populaire « sur le terrain » avec la manière dont les autorités politiques, et principalement les institutions européennes, ont donné du sens à ces catastrophes. Les circonstances des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* témoignaient d'un phénomène accidentogène particulièrement grave pour la crédibilité de la régulation, celui de la multiplication des pétroliers sous normes, et plus généralement d'une application défailante du principe de responsabilité.

Dans un moment historique où les institutions européennes s'étaient engagées dans de nombreux projets majeurs (la constitutionnalisation, l'élargissement, l'euro, le partenariat énergétique avec la Russie) dont le succès impliquait qu'elles apparaissent comme des institutions crédibles à l'intérieur de l'Europe tout comme sur la scène internationale, elles ont cherché à trouver un meilleur équilibre dans le contenu des politiques de la sécurité maritime entre l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, tel que poursuivi par le principe de la limitation de la responsabilité des armateurs, et l'objectif de protection de l'environnement marin. Forte de l'appui de l'opinion publique, par ses interventions en matière de sécurité maritime, la Commission aurait choisi d'illustrer la raison d'être de l'Europe dans un monde certes complexe à réguler, mais dans lequel le poids de l'économie européenne et la diversité de ses modèles nationaux de gouvernance pouvaient constituer un avantage remarquable. Le chapitre 6 portera à cet effet sur l'appréciation des résultats des changements mis en œuvre pour tirer profit de la taille de l'espace européen de régulation.

Chapitre 6. L'adaptation du système européen de sécurité maritime

La complexité du système européen de sécurité maritime provient de la multiplicité des interactions requises pour son fonctionnement. Elle favorise un traitement en série de l'information sur les risques puisque les régulateurs publics ont peu d'emprise pour piloter ce système largement privatisé et mondialisé et, lorsqu'ils cherchent à en corriger le fonctionnement, ils le font de manière disproportionnée en réponse à un événement problématique, la perte de nombreuses vies humaines en mer ou une catastrophe écologique majeure (Baumgartner et Jones, 1993; Gold, 1998; Sobrino Heredia, 2005).

Ce traitement en série de l'information témoigne de la volonté des responsables politiques nationaux et européens de convaincre l'opinion publique de l'utilité des institutions européennes. Souvent éloignées des lieux de prestation des services à la population en vertu du principe de subsidiarité, au début du XXI^e siècle, les institutions européennes ont défini comme une de leurs priorités l'encadrement de la mondialisation. Soucieuses de montrer leur contribution à un régime international plus respectueux des droits humains et environnementaux (Laïdi, 2005), l'amélioration de la sécurité du transport maritime international est ainsi devenue un des objectifs prioritaires des institutions européennes.

Selon Sobrino Heredia (2005 : 247), la politisation de la sécurité maritime en Europe visait essentiellement à répondre à l'indignation de l'opinion publique générée par des accidents majeurs. La mise à l'ordre du jour de l'insécurité maritime participait d'une approche réactive du processus des politiques publiques étant donné que l'activisme des gouvernants s'estompait avec la couverture médiatique des catastrophes, et manquait à mettre en place des mesures efficaces et pérennes de prévention. Ce constat de Sobrino Heredia est appuyé par les conclusions du chapitre 4 soulignant les limites des instruments de prévention mis en place à l'échelle européenne au cours de la période 1993-1999.

Dans le chapitre 5, la politisation des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* au cours de la période 1999-2003 a été retracée et les choix alors faits ont été expliqués dans leur contexte. La couverture médiatique a particulièrement stigmatisé les méfaits « des voyous de la mer » (Buchet, 2003), ce qui révèle une détérioration de l'image de l'industrie

maritime auprès de l'opinion publique et l'échec relatif du lobbying des intérêts maritimes pétroliers (Baumgartner et Jones, 1993).

D'un point de vue néo-réaliste, ce glissement du débat vers des considérations morales présente toutefois l'inconvénient de détourner l'attention publique des défaillances systémiques qui ont rendu ces désastres possibles. La moralisation du débat sur les risques maritimes tendrait en effet à inhiber les capacités d'apprentissage du système de politiques (Jones et Baumgartner, 2005), de résumer le débat sur la prévention des risques à la distinction entre « les bons » et « les mauvais » acteurs économiques, au lieu de considérer les incitatifs à l'émergence du phénomène des navires sous normes.

À partir de ce point de vue, la crise se trouverait dans le contenu même des politiques (Aglietta, 1997). Il n'y aurait pas de mode de régulation parfaitement adapté aux enjeux que soulève l'évolution de l'univers des politiques. La régulation aurait toujours des limites qui s'expriment par des conflits quant à la distribution des ressources, par des externalités négatives et par des controverses (Latour, 2005), des limites que l'on peut toutefois appréhender et documenter (Favre, 2005).

Dans ce sixième et dernier chapitre, considérant l'évolution du système européen de sécurité maritime après le *Prestige*, mais également en mobilisant des faits majeurs survenus ultérieurement à la suite de l'adoption du paquet *Erika* III, nous nous demanderons si les changements apportés après l'*Erika* et le *Prestige* ont concouru à la mise en œuvre effective et à l'adaptation des politiques européennes dans le domaine. Pour cela, nous nous attèlerons à documenter les efforts faits par les régulateurs européens pour asseoir la crédibilité de leurs engagements puisque, contrairement à l'efficacité des tentatives d'adaptation qui peut être sapée par la survenue de phénomènes non voulus, imprévisibles et nuisibles (Favre, 2005), le degré de crédibilité des engagements dépend de l'aptitude des acteurs à comprendre les risques, à prendre les mesures idoines pour les prévenir et à rendre compte de manière transparente de leurs actions à la population.

Le concept d'engagement crédible met ainsi en relief le fait que les enseignements tirés des activités d'analyse doivent être suivis de mesures tangibles. La crédibilité de l'action publique renverrait alors à la cohérence entre la teneur des connaissances produites lors des

activités d'analyse et les moyens mobilisés par les autorités publiques en vue de l'atteinte d'objectifs particuliers. Ainsi, selon une approche pragmatique des politiques publiques, la capacité adaptative de l'action publique serait liée à l'aptitude des autorités publiques à construire des compromis en fonction de l'argument le meilleur et de la faisabilité des options de politiques (Shapiro et Schroeder, 2008). Dans cette perspective, et à la suite d'Ostrom (1990), l'analyse des politiques consisterait à observer :

- les processus par lesquels les décideurs prennent des engagements. Compte tenu de la complexité des systèmes de régulation, l'étude de ces processus renvoie à celle des relations entre les gouvernants et les experts, à la question de l'indépendance de ces derniers et des mécanismes de reddition de comptes en place;
- les caractéristiques et le fonctionnement des dispositifs de suivi en vue d'alimenter les processus décisionnels en informations fiables;
- les mécanismes de contrôle des engagements et ultimement les mesures par lesquelles sont appliquées des sanctions, notamment en ce qui a trait à l'exclusion du système de politiques.

L'étude du cas du système européen de sécurité maritime constitue une occasion d'observer des processus par lesquels les régulateurs assoient leur crédibilité. Face aux appels visant à « dépolitiser » la régulation et à « laisser les gestionnaires gérer » ¹²⁹, les institutions européennes ont procédé à des changements de politiques leur permettant de juguler la tendance des gouvernants à sous-estimer la gravité d'un problème, ou au contraire à lui attribuer trop d'attention (Jones et Baumgartner, 2005) et à concevoir l'action publique sur un horizon temporel approprié (une dizaine d'années et plus) pour adapter le contenu des politiques (Majone, 2001). La mise en place de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) est le principal parmi ces changements de politiques. Dans une première

¹²⁹ Ces appels étaient notamment lancés dans les éditoriaux du *Lloyd's List* qui promouvaient le renforcement de l'auto-régulation de l'industrie maritime en vertu de l'argument usuel selon lequel les régulés sont les mieux placés pour prendre les décisions qui les concernent (Stiglitz, 2010; Balleisen, 2010). Voir sur un registre eurosceptique et néo-libéral, les éditoriaux de Michael Grey dans ce journal spécialisé, dont « EMSA, a force for endless entertainment » du 23 septembre 2002.

section, nous nous intéresserons ainsi au type de relations entre les gouvernants et les experts, et particulièrement à la question des liens entre l'indépendance de l'AESM et la crédibilité des engagements.

Dans une deuxième section, nous soulignerons que la consécration de l'indépendance du régulateur dans ses statuts ne suffit pas en tant que telle si elle ne s'accompagne pas de dispositifs de suivi des engagements¹³⁰. Dans le domaine de la sécurité maritime, ces instruments sont d'autant plus importants que les relations marchandes sont marquées par de graves asymétries d'information et des phénomènes de sélection adverse (Akerlof, 1970). Dans ce domaine en particulier, la crédibilité de la régulation serait liée à la capacité de l'AESM à rendre l'information sur les risques fiable et accessible.

Dans une troisième section, nous observerons comment les régulateurs ont apporté des changements à la manière dont ils motivent leurs sanctions à l'endroit des membres du système qui ne respectent pas leurs engagements. Nous nous intéresserons pour cela aux changements apportés au régime d'inspection des États du port et à l'âge comme critère accidentogène.

En conclusion de la présente partie, nous évaluerons si les changements apportés après l'*Erika* et le *Prestige* ont concouru à l'adaptation des politiques européennes de la sécurité maritime à l'aune des efforts déployés pour asseoir leur crédibilité.

Indépendance et crédibilité des régulateurs

Pour Busuioc (2009 : 602), la création d'une agence suppose sa séparation des autorités qui l'ont instaurée, sans que pour autant elle puisse en être considérée indépendante étant donné qu'elle ne dispose pas nécessairement d'un pouvoir décisionnel pleinement discrétionnaire. Elle note ainsi: « While European agencies are indeed legally separate institutions from the Council and the Commission, it does not necessarily follow that agencies are independent from these bodies and able to exercise decision-making autonomy within their mandate »

¹³⁰ Nous reprenons ici la distinction faite par Busuioc (2009) concernant l'étude de l'indépendance *de jure* et l'étude de l'indépendance *de facto* des agences.

(2009 : 604). Pour expliquer cette nuance, Busuioc (2009) considère trois types de mécanismes d'encadrement de l'autonomie d'une agence :

1. des mécanismes *ex ante* (les procédures de nomination et de destitution de ses dirigeants, et la délimitation des compétences de l'agence);
2. des mécanismes de contrôle continu exercé par le principal sur l'étendue des pouvoirs discrétionnaires de l'agence qui découlent de la manière dont ses ressources (budgétaires, humaines, informationnelles) lui sont allouées et des pouvoirs du principal dans ce processus d'allocation;
3. des mécanismes *ex post*, ou mécanismes de reddition de comptes, qui visent la rétroaction et l'élaboration de points de vue prospectifs lors d'échanges entre un acteur et un forum. Pour être cohérents avec les implications de la délégation de pouvoirs, ces échanges participeraient moins d'une volonté d'exercer un contrôle direct sur les activités de l'agence que de savoir si l'agence atteint les objectifs qui lui sont assignés et de prendre acte du besoin d'effectuer des changements plus ou moins importants.

Dans la présente section, en s'inspirant des travaux de Busuioc (2009), nous étudierons ainsi trois aspects du design de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM):

- Les règles relatives à la gestion du personnel de l'agence;
- La délimitation de ses compétences et de son pouvoir décisionnel discrétionnaire;
- Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes la concernant.

L'examen de ces trois aspects permettra en conclusion de souligner les limites de l'indépendance de l'AESM. L'étude du design institutionnel permet de comprendre le cadre d'action de l'agence, puis d'observer dans les pratiques comment l'habilitation de l'agent, fondamentale pour asseoir sa crédibilité, est conciliée avec le contrôle proportionné effectué par le principal (Christensen et Lægreid, 2005).

Les règles relatives à la gestion du personnel de l'agence

Dans la littérature concernant la délégation, McNamara (2002 : 52) observe que la manière dont sont traitées les questions relatives à la gestion du personnel d'une agence, et en premier lieu ses dirigeants, est révélatrice de la volonté du principal de reconnaître formellement l'indépendance de l'organisation. Trois critères sont communément employés pour juger du degré d'implication du principal dans la gestion du personnel de l'agence :

- l'encadrement de la procédure de nomination par des règles objectives relatives à la sélection des candidats au poste de dirigeant, à la durée du mandat du dirigeant et à la possibilité de renouveler ce mandat;
- les conditions de la destitution du dirigeant de l'agence;
- l'existence de garanties quant au cheminement de carrière des employés en fonction du principe du mérite.

Dans le règlement 1406/2002 instituant l'AESM adopté le 27 juin 2002, le mandat du directeur exécutif était de cinq ans renouvelable une fois à la suite d'une décision du conseil d'administration. Ces dispositions favorisaient une continuité à la tête de l'agence et l'élaboration de projets sur le moyen et le long termes, même si un mandat de 10 ans non renouvelable peut paraître à certains égards comme une garantie encore plus forte de séparation formelle avec son principal (Gilardi, 2008).

L'étude de la procédure de nomination du directeur exécutif éclaire les relations de pouvoir dans lesquelles évoluait l'agence¹³¹. Le 30 janvier 2003, M. Willem De Ruiters, chef de l'unité Sécurité maritime de la DG Transports et Énergie de la Commission, a été nommé premier directeur de l'AESM. Cette nomination sanctionnait un processus en plusieurs étapes entamé par la publication d'un avis de recrutement dans le Journal officiel du 27 août 2002. Au cours de l'automne 2002, selon les informations obtenues lors de l'entretien 3, en l'absence de directives en matière de recrutement des dirigeants d'agence, la

¹³¹ Une partie des informations présentées dans la présente section provient des procès-verbaux des premières réunions du conseil d'administration de l'AESM, le reste étant tiré d'entretiens semi-dirigés.

Commission a suivi les règles relatives au recrutement de ses directeurs généraux, les plus hauts responsables administratifs de la Commission. Dans le cas du recrutement de M. De Ruiter, le comité de sélection était composé du Directeur général de la Direction générale Transports et Énergie (la direction générale de tutelle de l'AESM), d'un directeur de cette même direction et d'un représentant de la Direction générale Administration. Parmi les 70 candidatures reçues, 11 personnes ont été retenues pour une entrevue par un comité de sélection formé conformément aux règles de la Commission concernant le recrutement de ses directeurs généraux. Le comité a ensuite recommandé la candidature de deux personnes, dont une s'est par la suite désistée. Le soutien fourni à la candidature de M. De Ruiter par la vice-présidente de la Commission, Mme Loyola de Palacio, a favorisé sa nomination à l'unanimité du conseil d'administration de l'agence.

On peut observer que le fait d'être nommé à l'unanimité par le conseil d'administration, composé alors de 15 représentants des États membres (un par État), de quatre représentants de la Commission et de quatre représentants des secteurs professionnels concernés¹³², a permis à M. De Ruiter de jouir d'une forte légitimité. Les circonstances du naufrage du *Prestige* ont en partie guidé ce choix puisque la nomination d'une personne connaissant bien les relations de pouvoir au sein du triangle institutionnel constituait une promesse de mise en opération rapide de l'agence. Cette nomination traduit la volonté des dirigeants de la Commission et des représentants de certains États membres, la France et l'Espagne notamment, d'agir rapidement pour se doter d'un instrument de politiques publiques tel que

¹³² Selon Majone (2009 : 100), lors de l'élaboration du design institutionnel de l'AESM, la Commission voulait dans un premier temps rompre avec le principe « un État membre, un siège » étant donné l'intérêt logiquement limité des pays européens sans littoral pour les affaires maritimes. Elle avait proposé que le conseil d'administration de l'AESM soit composé de 16 membres : quatre représentants nommés par la Commission, quatre par le Conseil, quatre par le Parlement européen, et quatre par les représentants des consommateurs et de l'industrie. La proposition de la Commission a été rejetée par les États membres. La présence de représentants du Parlement a aussi été rejetée en raison du rôle des parlementaires dans les mécanismes de reddition de comptes des dirigeants de l'agence. Quant à la représentation de la société civile, ce sont uniquement des organismes incarnant « l'offre » (les armateurs, les syndicats) qui ont été appelés à participer aux travaux de l'AESM. Entre 2002 et 2007, avec l'élargissement à 27, le nombre de membres votants est passé de 19 à 31. Notons par ailleurs que la participation de la Norvège et de l'Islande aux travaux de l'agence, des pays membres de l'Espace économique européen, ne leur donne pas de droit de vote.

l'AESM en bouleversant l'échéancier de son entrée en fonctionnement¹³³. Dans ce contexte, la plus-value de la procédure de nomination a été de rendre manifeste la qualité de la candidature de M. De Ruiter, nonobstant son affiliation à la Commission et le contrôle de la procédure de sélection par cette dernière.

Le symbole d'une nomination à l'unanimité était d'autant plus fort que le design de l'agence et les décisions précédentes concernant son entrée en fonctionnement ne laissaient pas entrevoir un tel consensus entre la Commission et les États membres. Selon le règlement l'instituant, le directeur exécutif avait des principaux et non pas un seul principal (Dehousse, 2008). La Commission était certes responsable de l'organisation de la procédure de sélection et de proposer des candidats, mais une candidature devait rallier 80 % des membres votants du conseil d'administration. Il y avait donc une potentialité de blocage au sujet de la nomination du directeur exécutif. De plus, le retard pris au sommet de Laeken (décembre 2001) pour déterminer la localisation du siège de l'AESM, en raison du lobbying de plusieurs États membres motivés par l'arrivée d'emplois bien rémunérés sur leur territoire, préfigurait d'un processus de nomination difficile à la tête de l'AESM.

La disposition concernant la destitution du directeur exécutif exprime également la volonté du législateur européen de consacrer l'autonomie de gestion de l'AESM. Selon le principe voulant que celui qui nomme puisse aussi démettre, le conseil d'administration dispose du pouvoir de destituer le directeur exécutif. Cette possibilité prévaut toutefois seulement pour les cas de fautes graves dans l'exercice de ses fonctions, telles que des malversations avérées.

Par ailleurs, le personnel régulier de l'agence (autre que contractuel) bénéficie des garanties liées au statut de fonctionnaire européen. Ceci signifie que les décisions disciplinaires à

¹³³ En août 2002, la durée prévue pour la mise en opération de l'AESM était d'un an. Le naufrage du *Prestige* en novembre 2002 a accéléré ce processus, le premier conseil d'administration de l'agence s'étant tenu le 4 décembre 2002 à Bruxelles grâce à la prise en charge des tâches de secrétariat par les services de la Commission. Pour traduire le branle-bas de combat des premiers mois de l'AESM, M. De Ruiter disait que lui et ses collaborateurs ont dû construire le navire en mer (« *Building the ship at sea* »). Dans Francis Vallat, « L'Agence européenne de la sécurité maritime taille bien la route... », Institut français de la mer, no 2, février 2007. Accessible en ligne le 15 février 2012 : <http://ifm.free.fr/htmlpages/index1.htm>.

l'endroit d'un employé font l'objet d'une procédure d'appel permettant de vérifier si les principes du mérite et du professionnalisme ont été respectés.

En conclusion de cette section, on peut dire que la séparation institutionnelle entre l'agence et les autorités représentant le pouvoir exécutif européen, en premier lieu la Commission, est garantie par les procédures de nomination et de destitution de ses dirigeants. Ces procédures permettent de connaître le ou les principaux (Dehousse, 2008). Elles mettent en relief le rôle majeur de la Commission lors de la nomination du premier directeur de l'AESM, particulièrement manifeste dans la composition du comité de sélection réunissant uniquement des représentants de la Commission. Par une telle procédure, la Commission s'assurait ainsi que l'agence était dirigée par une personne partageant son interprétation générale des Traités, tout en offrant la possibilité au candidat retenu de convaincre les représentants des États membres quant à ses habilités sur les plans politique et technique.

La délimitation des compétences de l'agence

Si l'AESM a été dès ses origines une organisation distincte de la Commission et des autres institutions européennes, cela n'impliquait pas nécessairement qu'elle fût pleinement indépendante dans ses interventions (Busuioc, 2009 : 603). L'étude de l'étendue de son champ de compétences et de ses pouvoirs décisionnels discrétionnaires doit compléter celle du processus de nomination pour permettre de juger de l'indépendance de l'AESM.

Avec Groenleer et al. (2010 : 1215), on peut classer les compétences des agences en quatre catégories en allant des moins aux plus contraignantes :

1. la recherche : la collecte de données et leur analyse;
2. la formation des membres des administrations nationales;
3. l'inspection, aussi bien des inspecteurs nationaux, des inspecteurs privés que des acteurs économiques privés;
4. la prise de décision affectant l'exercice des droits d'une tierce partie (*decision-making*).

Dans le règlement adopté à l'été 2002, les deux premiers types d'activités ont été privilégiés. Après l'*Erika*, l'AESM se voyait principalement attribuer des compétences de soutien technique et informationnel. Ce soutien profitait en premier lieu à la Commission étant donné que l'AESM devait lui fournir assistance dans le cadre de ses activités législatives, de ses contrôles de la mise en œuvre de l'acquis et de ses interventions au sein d'organismes tels que le Secrétariat du mémorandum de Paris. L'AESM devait aussi entretenir des liens de collaboration avec les États membres¹³⁴ en dispensant des formations (séminaires et colloques) à leur attention et en leur offrant une assistance technique sur les questions de mise en œuvre de l'acquis.

La définition des tâches de l'AESM participait ainsi d'une volonté d'approfondir l'expertise de l'Union dans un domaine de compétences ayant certes connu d'importantes innovations depuis 1993, mais dans lequel les institutions européennes étaient encore perçues comme des acteurs relativement nouveaux et dont la plus-value restait à démontrer¹³⁵. En termes d'instruments de politiques publiques, dans le règlement de 2002 et avant le naufrage du *Prestige*, les compétences de l'AESM visaient essentiellement à investir le champ de l'information sur les risques maritimes, de la production de connaissances quant aux facteurs accidentogènes tels que mis en lumière par les enquêtes après accidents, et à mettre en commun des données quant aux activités des administrations nationales de contrôle de l'État du port et de suivi du trafic.

Conformément à la doctrine Meroni qui empêche la délégation de pouvoirs que les États membres ont dans un premier temps délégués à la Commission européenne (Majone, 1999 :

¹³⁴ L'AESM avait aussi pour tâche d'intervenir dans les négociations d'adhésion en organisant des formations concernant l'acquis à l'attention des autorités compétentes des pays candidats. Cette précision était importante dans la perspective de l'adhésion de Malte et de Chypre en 2004.

¹³⁵ La crédibilité d'une organisation n'est pas en effet un acquis ; c'est plutôt le résultat d'échanges répétés dans le temps. Il est ainsi difficile pour de nouveaux acteurs dans un système de politiques d'apparaître crédibles aux yeux de leurs vis-à-vis. Sous forme de maxime, ces acteurs nouveaux doivent en quelque sorte « faire leur preuve », ce que l'anglais exprime par le concept de « trustworthiness ».

12; 2010 : 17), l'AESM ne détenait pas de pouvoir réglementaire¹³⁶ et donc n'exerçait pas le quatrième type d'activités identifié par Groenleer et al. (2010). L'absence de délégation de pouvoirs réglementaires à l'AESM s'expliquait par la stratégie de la Commission de considérer le problème de l'insécurité maritime comme étant d'abord un problème de mise en œuvre des politiques et ensuite comme un problème d'inadéquation des règles. Dans un contexte où la représentation de l'Union au sein de l'OMI continuait de s'effectuer par l'entremise des États membres, sous l'impulsion toutefois de la Commission en tant que coordonnatrice¹³⁷, la Commission a tenu à conserver l'intégralité de ses pouvoirs réglementaires concernant, notamment, la détermination des mesures d'exécution de la législation européenne. Le rôle de l'AESM était surtout d'alimenter les décisions prises par la Commission, mais aussi de favoriser l'émergence de consensus quant aux modalités de mise en œuvre des politiques européennes aussi bien par l'industrie maritime que par les États membres.

Selon le règlement de 2002, l'AESM se voyait attribuer certaines responsabilités en matière « d'inspection des inspecteurs ». Ces responsabilités constituaient le pouvoir le plus contraignant de l'AESM et ont soulevé des difficultés découlant, d'une part, de la volonté de privilégier des pratiques de coordination souple, nécessitant la collaboration et la persuasion de partenaires et, d'autre part, des tensions entre la Commission et les États membres en vue du respect de l'acquis communautaire. Deux catégories d'inspecteurs étaient particulièrement ciblées : les inspecteurs nationaux du contrôle de l'État du port et les sociétés de classification.

En ce qui concerne la première catégorie d'inspecteurs, selon l'article 2 du règlement, l'AESM devait contrôler « le fonctionnement global du régime communautaire de contrôle par l'État du port, y compris, éventuellement, par des visites dans les États membres, et

¹³⁶ C'est-à-dire des pouvoirs relatifs à la production de nouvelles règles, à l'instar des pouvoirs de l'Agence européenne de la sécurité aérienne, et à la prise de décisions ayant des conséquences sur les droits des membres du système de politiques.

¹³⁷ Ceci malgré les propositions de la Commission du 9 avril 2002 et du 3 décembre 2002 concernant l'adhésion de l'Union à l'OMI.

suggère[r] à la Commission d'éventuelles améliorations dans ce domaine ». Pour la Commission, l'intermédiation de l'AESM permettait de prendre de la distance vis-à-vis d'enjeux pouvant être problématiques sur le plan politique parce qu'impliquant un droit de regard sur la manière dont les administrations nationales étaient organisées et sur leur volume d'activités conformément à la règle européenne voulant que le quart des navires accostant dans les ports européens soient inspectés.

Selon Groenleer et al. (2010 : 1220), les audits¹³⁸ de l'AESM cherchaient à éviter que la mise en œuvre des politiques européennes s'effectue sur le seul registre hiérarchique. En agissant avec transparence auprès des administrations nationales par la communication des dates et de l'objet de leur visite, les auditeurs de l'AESM donnaient l'occasion aux autorités nationales de se préparer à leurs questions et observations. Ces audits visaient à clarifier le contenu de l'acquis par des délibérations entre auditeurs et audités.

Cependant, la Commission pouvait utiliser les conclusions de l'AESM dans le cadre d'une procédure de manquement à l'encontre des États membres. L'absence de gradation dans l'usage de ses pouvoirs contraignants pouvait miner la portée des « technologies d'engagement » que l'AESM tentait de mettre en place et qui consistaient à décliner des engagements majeurs et en série d'engagements plus micros (Majone, 2009 : 174). Afin d'amener les audités à respecter l'acquis autrement que par la judiciarisation, Groenleer et al. (2010) ont insisté particulièrement sur l'importance d'une communication continue entre la Commission et l'AESM.

Les relations entre l'agence, les administrations nationales et la Commission participaient ainsi d'un entremêlement des rôles : alors que les administrations nationales et la Commission pouvaient être considérées comme « des principaux » en raison de leur présence au sein du conseil d'administration de l'agence, son exécutif agissait également comme un principal à l'endroit des administrations nationales. Versluis (2012 : 179) évoquait cet entremêlement en notant que les agences européennes pouvaient jouer selon

¹³⁸ Il est plus approprié de parler de la compétence de l'AESM en matière d'audits et non d'inspections puisque les conclusions de l'AESM n'ont pas de conséquence directe sur l'exercice des droits des États membres.

les circonstances soit un rôle de « gendarme » (*policeman of rules* selon une logique conséquentialiste), soit un rôle de « moniteur » (*teacher of norms* selon une logique d'appropriation).

Les activités d'inspection de l'AESM à l'endroit des sociétés de classification étaient quant à elles moins marquées par ce type d'entremêlements. À la suite de la marée noire de l'*Erika* et des doutes entourant la diligence de la société de classification italienne RINA (Lengagne et Quentin, 2007 : 56), la législation européenne a transféré les pouvoirs relatifs à l'octroi, au retrait ou à la suspension de l'agrément européen des administrations nationales à la Commission. Le règlement de 2002 évoquait la possibilité que la Commission fasse appel à l'expertise de l'AESM dans le cadre du processus d'agrément européen des sociétés de classification¹³⁹.

Sur le plan opérationnel, l'exercice de ces pouvoirs nécessitait d'importantes ressources pour vérifier si les organismes reconnus par la Commission avaient des moyens suffisants et utilisaient des pratiques de travail idoines. Considérant les moyens limités de la Commission, mais aussi l'approfondissement et la diversification des engagements européens, l'AESM a effectué les audits de toutes les sociétés de classification agréées. Chacune d'elles subissait ainsi au moins une fois tous les ans deux ans un audit de la part de l'AESM. Les conclusions des audits étaient communiquées à la Commission qui avait le pouvoir de retirer à une société de classification son privilège de certifier des navires au nom des États du pavillon européens sur la base des données diffusées par le Secrétariat du mémorandum de Paris quant à la performance aux contrôles de l'État du port des navires classés.

Bien que le statut des autorités inspectées influence la manière dont l'AESM et la Commission font l'usage de leurs pouvoirs, on peut observer une même gradation dans la

¹³⁹ L'agrément européen permettait à une société de classification d'agir au nom d'un État du pavillon européen dans le cadre d'une délégation de pouvoir. En 2009, le règlement 391/2009 concernant l'élargissement des compétences de l'agence a d'ailleurs de nouveau reconnu le rôle de soutien de l'AESM dans l'exercice des responsabilités de la Commission en ce qui concerne la supervision des activités des sociétés de classification.

logique d'action des régulateurs. En effet, dans un premier temps, les activités d'audit ou d'inspection s'accompagnaient de formation et de clarification de la législation. Cette phase visait à habilitier les inspecteurs publics et privés, mais aussi à clarifier les implications des engagements européens et donc à préciser la responsabilité des inspecteurs. Ceci témoignait d'une volonté de briser la culture maritime « du laissez-passer et du laissez-faire » (Robert, 2003 : 184; Gulbrandsen, 2011).

Les régulateurs européens ont eu recours ensuite à des pratiques communes aux organisations internationales en matière de mise en œuvre des engagements internationaux (Joachim et al., 2008). Ils désignaient (*naming*) les membres du réseau transnational de régulation qui contrevenaient régulièrement aux règles communes. Une étape supplémentaire consistait à les stigmatiser (*shaming*) en rendant publiques des données d'étalonnage et de *blacklisting*. Depuis le *Prestige*, cette dernière pratique s'est généralisée concernant aussi bien les navires, les États du pavillon, les administrations nationales de contrôle de l'État du port que les sociétés de classification.

La régulation européenne se distinguait cependant du régime international par sa propension à imposer des sanctions (*blaming*). Cette dernière étape dans la gradation des pouvoirs coercitifs était du ressort de la Commission uniquement. En ce qui concerne les navires, les sanctions prenaient la forme d'immobilisations forcées en attente de réparations, voire de bannissements des eaux européennes. Les sociétés de classification, nous l'avons vu précédemment, pouvaient se voir retirer leur agrément. Les administrations de contrôle de l'État du port pouvaient quant à elles faire l'objet d'une procédure de manquement par la Cour de justice de l'Union européenne, ce qui pouvait aboutir en l'imposition de pénalités financières à la fin d'un long processus.

Après le *Prestige*, l'ajout de compétences opérationnelles relatives à la préparation et à la lutte antipollution est révélateur du rôle que peut jouer une agence de régulation dans le partage des compétences au sein de l'Union. L'ajout de cette cinquième catégorie de compétences non considérée par Groenleer et al. (2010) a fait l'objet de compromis entre la

proposition de certains professionnels de la mer¹⁴⁰ d'établir une véritable garde-côte européenne prenant exemple sur le modèle américain et les États membres soucieux de préserver leur compétence historique en la matière¹⁴¹. Devant l'hétérogénéité des structures administratives en place, et notamment la proximité dans de nombreux pays entre les affaires maritimes et les forces armées, deux principes ont encadré cet élargissement des compétences européennes (COWI, 2008 : 40).

Premièrement, l'AESM devait se concentrer sur des déversements dont le confinement était en dehors des capacités des États membres et avait une dimension transnationale, à l'instar de la marée noire du *Prestige* qui avait mis en relief les limites d'une approche souple de la coopération intergouvernementale en matière de lutte contre la pollution en mer (Landrain et Priou, 2003). Deuxièmement, l'AESM devait agir en complémentarité avec les administrations nationales en place. Ces deux principes respectaient ainsi un principe fondamental de l'Union, celui de la subsidiarité. Ce même principe de subsidiarité a guidé la décision de l'AESM de conclure des contrats de pré affrètement avec des compagnies privées propriétaires de navires équipés de moyens de lutte contre la pollution, et non de devenir elle-même propriétaire d'une flotte de navires¹⁴².

L'ajout de ces compétences opérationnelles constitue ainsi un fléchissement par rapport à l'orientation strictement préventive des politiques européennes de la sécurité maritime. Par cet ajout, l'Union européenne reconnaissait qu'un accident causant une pollution majeure était toujours possible compte tenu de la dangerosité intrinsèque du transport maritime, de

¹⁴⁰ Voir notamment le plaidoyer de l'Association française des capitaines de navires à ce sujet : http://www.afcan.org/dossiers_securite/plaidoyer.html

¹⁴¹ L'article « Britain will oppose EMSA power grab » du Lloyd's List du 26 mai 2006 exprime notamment l'opposition du gouvernement britannique de considérer la possibilité de créer une telle administration commune.

¹⁴² Ces contrats de pré affrètement stipulent les exigences en matière d'équipement et de rapidité de déplacement. Les navires doivent être capables d'intervenir sur les lieux d'un déversement en moins de 24 heures. Entre 2007 et 2011, l'AESM a conclu des ententes avec 18 navires pouvant être opérationnels sur l'ensemble des mers d'Europe, exception faite de la Mer Noire. En cas d'utilisation de ces navires, l'État ou les États demandeurs prennent en charge les coûts de l'intervention.

la densité du trafic et du volume de produits toxiques échangés, et qu'il fallait en conséquence s'y préparer à l'échelle du continent. Par ailleurs, l'implication de l'AESM dans l'affrètement de navires antipollution l'a rendue plus visible auprès de l'industrie maritime. Ceci a contribué à hausser sa crédibilité auprès des acteurs économiques privés en montrant que l'AESM pouvait intervenir « sur le terrain », en mer, et non pas seulement par la production de normes concernant la sécurité maritime¹⁴³.

À l'issue de ce développement sur l'étendue des compétences de l'agence, on peut constater que l'agence bénéficiait d'une indépendance forte en ce qui concerne la recherche, la formation et la diffusion d'information. L'exercice de son rôle d'inspection a fait en revanche l'objet de certains ajustements avec la Commission. La sensibilité de la question des inspections effectuées par l'agence s'expliquait par les répercussions qu'elles pouvaient avoir sur les droits des acteurs économiques privés et des États membres lorsque la Commission utilisait leurs conclusions pour justifier l'usage de pouvoirs contraignants.

Il convient toutefois de nuancer l'importance de cette question en rappelant que l'ajout de compétences opérationnelles en 2004 est venu consacrer la confiance que le législateur européen avait envers l'AESM. L'élargissement de ses compétences signait la volonté d'opter pour une stratégie de renforcement des capacités du système européen de sécurité maritime plutôt que pour une stratégie strictement coercitive. Dans cette perspective, l'ajout de nouvelles compétences concernant la supervision de la sécurité des plateformes pétrolières et gazières à la suite de l'explosion de l'installation *Deep Water Horizon* dans le golfe du Mexique comme proposé par la Commission en octobre 2010 constituait encore un plus pour la crédibilité de l'AESM¹⁴⁴.

Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes

La doctrine Meroni limitant la délégation de pouvoirs effectuée par les institutions européennes au bénéfice d'une agence cherchait à éviter tout vacuum de la responsabilité

¹⁴³ L'évolution du ton des éditoriaux du Lloyd's List à l'endroit de l'AESM entre 2003 et 2010 témoigne notamment de l'amélioration de l'image de l'agence auprès de l'industrie.

¹⁴⁴ Voir la proposition COM (2010) 611 Final du 28 octobre 2010.

dans un système politique déjà fragmenté, à l'équilibre institutionnel fragile et dont la légitimité était critiquable en raison du mode de désignation des Commissaires ne reposant qu'indirectement sur le principe démocratique majoritaire (Majone, 1999). Malgré le scandale entourant la démission de la Commission Santer, au cours des années 2000, les institutions européennes ont toutefois accepté de créer de nombreuses agences de régulation en contrepartie d'un réaménagement de leurs mécanismes de contrôle et de reddition de comptes. Au début des années 2000, un des enjeux de l'agencification consistait ainsi à concilier le principe de responsabilité, passant par des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes proportionnés, et l'habilitation de l'agence, notamment en ce qui concerne sa capacité d'apprécier librement la nature et l'ampleur des problèmes publics (McNamara, 2002 : 50; Rigaud, 2012).

Pour Busuioc (2009 : 605), les mécanismes de contrôle continu sont utilisés pour orienter et influencer les décisions et le comportement des agents. Ils renvoient à des pratiques hiérarchiques difficilement compatibles avec l'idée d'indépendance. Selon cette auteure, la reddition de comptes se différencie du contrôle, car elle établit une relation entre un acteur et un forum. Dans cette relation, l'acteur a l'obligation d'expliquer et de justifier son action et le forum peut poser des questions, formuler un jugement et en tirer des conséquences en termes de rétribution et de sanctions. On peut donc observer avec Busuioc que la différence entre contrôle et reddition de comptes se fonde sur les notions de transparence et de clarté : le contrôle peut s'effectuer de manière continue, discrète et informelle, alors que les mécanismes de reddition de comptes ont pour raison d'être leur publicité et leur caractère contradictoire.

Dire qu'une autorité externe contrôle une agence est un oxymore. Par design, les possibilités d'un tel contrôle devraient idéalement être réduites à néant. Dans les faits cependant, deux procédures laissaient la possibilité à la Commission d'influencer les orientations de l'agence : la procédure d'adoption du plan de travail annuel et la détermination de l'enveloppe budgétaire de l'agence.

Selon l'article 10 du règlement instituant l'AESM, à l'automne de chaque année, le directeur de l'agence présentait au conseil d'administration des orientations regroupées dans un plan de travail annuel concernant les activités de l'agence pour l'année suivante. À

la suite de cette présentation, le conseil d'administration délibérait et adoptait le plan de travail en y intégrant le cas échéant des amendements « tenant compte de l'avis de la Commission »¹⁴⁵. Le législateur européen a cependant prévu une clause supplémentaire permettant à la Commission d'influencer l'orientation des activités de l'agence. Dans le même article 10, il est stipulé que :

Dans le cas où, dans un délai de quinze jours à compter de la date de son adoption, la Commission exprime son désaccord sur le programme de travail, le conseil d'administration le réexamine et l'adopte, éventuellement modifié, dans un délai de deux mois en deuxième lecture, soit à la majorité des deux tiers, y compris les représentants de la Commission, soit à l'unanimité des représentants des États membres.

Étant donné la difficulté à obtenir l'unanimité des États membres, nettement accentuée avec l'élargissement à 27, cette clause garantissait à la Commission d'exclure les aspects du plan de travail qui divergeaient de son interprétation des Traités.

La procédure d'allocation des ressources budgétaires était également un moment où la Commission était en position d'exercer un contrôle sur l'activité de l'agence. Depuis sa création, l'AESM était entièrement financée par une allocation provenant du budget de l'Union et dont le montant faisait l'objet d'une proposition par la Commission en conformité avec les règles budgétaires usuelles. Elle était donc en situation de complète dépendance financière envers les institutions européennes, alors que d'autres agences européennes de régulation, comme l'Agence européenne de la sécurité aérienne, pouvaient compter sur d'autres sources de financement, à savoir des revenus autonomes (découlant notamment de l'émission de droits et permis) ou des contributions des États membres.

En ce qui concerne les mécanismes de reddition de comptes, conformément aux dispositions du règlement instituant l'agence, deux procédures sont à mentionner : l'adoption du rapport annuel par le conseil d'administration et l'examen du rapport financier annuel. Le rapport annuel était dans un premier temps adopté par le conseil d'administration et ensuite transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes et aux États membres. Le rôle de la Commission dans le processus de

¹⁴⁵ Règlement 1406/2002, art. 10.

vérification des comptes de l'agence exprimait quant à elle sa volonté de garder le contrôle sur les conditions d'exercice de la responsabilité conformément à la doctrine Meroni : le contrôleur financier de la Commission assurait le contrôle des activités financières de l'agence avant le dépôt de son rapport financier annuel au conseil d'administration, à la Commission et à la Cour des comptes.

Ces deux procédures n'offraient ainsi que peu de possibilités d'échanges avec les principaux de l'agence. Contrairement à la procédure d'audition parlementaire en pratique aux États-Unis, le directeur de l'AESM n'a pas été invité à expliquer les orientations de l'agence devant le Parlement européen¹⁴⁶. Les pratiques de reddition de comptes se limitaient aux échanges au sein du conseil d'administration, et en la publication d'informations descriptives et comptables sur les activités de l'agence.

Sur la base des entretiens réalisés pour la présente étude, les possibilités de contrôle des activités de l'agence par la Commission ne doivent toutefois pas être mal interprétées. En premier lieu, on observe que la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont soutenu l'émergence d'une autorité autonome de régulation adéquatement outillée, comme en témoigne la forte augmentation des ressources budgétaires et humaines de l'AESM entre 2003 et 2008 (voir le tableau 1).

Tableau 3 : Évolution du budget (en millions d'euros) et de l'effectif de l'AESM

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses autorisées	2,6	13,3	35,3	44,7	48,2	50,2	48,3	54,3
Personnes à l'emploi	14	49	100	131	161	179	212	231

Sources : European Maritime Safety Agency. *Annual Report*, 2010; European Maritime Safety Agency. *Annual Report*, 2011.

¹⁴⁶ Malgré l'absence d'une telle procédure d'audition, on peut noter que le Parlement européen a régulièrement eu une position en faveur d'une européanisation approfondie des politiques de la sécurité maritime. Par exemple, après le *Prestige*, il a adopté une résolution le 19 décembre 2002 par laquelle il demandait la création d'un service européen de garde-côte, celle d'une force européenne de protection civile, la mise en œuvre de mesures plus dures envers les pavillons ayant de mauvaises performances au contrôle de l'État du port et la mise en place d'un réseau européen de lieux de refuge pour les navires en détresse.

Par ailleurs, l'action du conseil d'administration limitait les possibilités de mise sous contrôle de l'agence par la Commission. Selon l'acception que Busuioc (2009) lui donne, le contrôle peut s'effectuer de manière continue, discrète et informelle. Or, l'influence qu'exerçait la Commission concernant le plan de travail et le cadre budgétaire pouvait faire l'objet de débats contradictoires lors des réunions du conseil. L'étude du fonctionnement du conseil d'administration de l'agence amène ainsi à considérer de nouvelles modalités de reddition de comptes comparativement aux procédures traditionnelles de reddition de comptes liant un acteur et un forum. En s'inspirant des travaux de Nicolaidis et al. (2003) et de Curtin (2005) sur le sujet, ces nouvelles modalités « plus dynamiques » auraient deux attributs :

1. l'importance de la qualité de l'argumentation. Lorsque les rapports d'autorité sont diffus, les membres du forum les plus influents sont les mieux organisés pour construire un argumentaire cohérent. Au sein du conseil d'administration de l'AESM, les représentants de la Commission étaient clairement les membres qui disposaient le plus de ressources sur le plan argumentatif. Ces ressources étaient d'ordre politique (le soutien politique fort obtenu à la suite du *Prestige*), juridique (des ressources qui renvoient à son rôle de « gardienne des Traités »), organisationnel (sa capacité à parler d'une seule voix) et informationnel (l'utilisation de données pour mettre les autres membres du conseil devant leurs responsabilités). Le pouvoir argumentatif des représentants était en comparaison plus fragmenté. Cet état de fait est exprimé par la personne interviewée lors de l'entretien 2 dans les termes suivants :

[En raison] des modalités de fonctionnement de la Commission, basées sur la collégialité et la solidarité, et de son souci permanent d'affirmer sa prééminence, les opinions de la Commission avaient tendance à s'imposer lors des réunions du conseil. En comparaison, les États membres avançaient plutôt en ordre dispersé et avaient des difficultés à proposer des amendements communs;

2. l'orientation vers les considérations managériales de l'intégration européenne. Les activités de l'exécutif ont ciblé essentiellement les problèmes de mise en œuvre des règles découlant d'un manque de capacités et de coordination (Börzel et al., 2010). Les délégués des États membres étant dans leur grande majorité choisis parmi le

personnel des administrations nationales, la présence au sein du conseil de fonctionnaires nationaux a eu pour effet de mettre en débat les implications des changements législatifs apportés par les paquets *Erika* I, II et III en termes d'organisation des services publics nationaux. De plus, les échanges au sein du conseil d'administration ont participé de cette orientation managériale en focalisant sur les enjeux de la bonne gouvernance de l'agence et de la qualité de ses processus administratifs. Lors de l'entretien 1, la personne interviewée soulignait à cet effet que : « Le rôle du conseil d'administration n'a pas été un rôle véritablement d'impulsion. Il a plutôt été un rôle de suivi, d'*endorsement* [ndla : d'acceptation du bilan des activités de l'agence et des orientations futures] ». La supervision par le conseil d'administration de l'évaluation menée en 2008 par une firme externe témoigne également du rôle qu'il a joué pour s'assurer de la bonne gestion de l'agence¹⁴⁷.

Conclusion

Lors des années suivant sa création en 2002, l'AESM jouissait d'une large autonomie découlant des conditions de nomination de son directeur, de la protection du principe du mérite dans la gestion de son personnel et de l'élargissement de ses champs de compétences. L'AESM n'était toutefois pas pour autant indépendante : ses relations avec les autorités qui l'ont instituée, en premier lieu la Commission, s'inscrivaient dans le cadre d'une délégation de pouvoirs qui rendait possible l'exercice de certains contrôles, notamment lors de l'adoption du plan de travail annuel et de la détermination de l'enveloppe budgétaire. L'AESM était ainsi à la fois dépendante de ses principaux et autonome, ce qui est conforme avec les observations nuancées faites à propos d'autres agences européennes de régulations (Curtin et Dehousse, 2012 : 203).

¹⁴⁷ La question de l'évaluation de l'agence ne sera pas développée ici, bien que ce type d'activités présente des affinités avec les mécanismes de reddition de comptes en raison de son caractère non intrusif. Busuioc et Groenleer (2012 : 131) notent à cet effet que : « As opposed to direct control and steering, accountability amounts to information, explanation and justification ex post facto; the evaluation of past behaviour. » Pour prendre connaissance de l'évaluation réalisée en 2008 par un évaluateur externe, lire COWI (2008).

Cette situation entre contrôle externe et autonomie peut paraître *a priori* paradoxale, voire dénoterait un détournement de la raison d'être de l'agencification. Dans le même temps, l'indépendance totale d'une agence de régulation est difficilement concevable étant donné que l'indépendance doit aller de pair avec la responsabilité (Busuioc, 2009; McNamara, 2002; Franchino, 2002). Compte tenu de la complexité de l'exercice de la responsabilité dans le système politique européen et du souvenir d'événements problématiques tels que la démission de la Commission Santer, le design de l'AESM était un compromis entre la volonté de préserver les prérogatives de la Commission en ce qui concerne l'interprétation du Traité et l'habilitation d'un nouveau régulateur.

Dans cette perspective, la faiblesse des mécanismes de reddition de comptes traditionnels concernant l'AESM est palliée par l'existence d'autres types de mécanismes plus dynamiques qui découlent de son rôle dans l'animation d'un réseau transnational de régulation (Nicolaidis et al. 2003; Majone, 2009). Le design de l'agence inciterait ses dirigeants à se considérer comme faisant partie d'un réseau et non comme étant uniquement les dépositaires d'une autorité de supervision externe au système de politiques. La séparation entre l'agence et la Commission permettrait à la première de jouer son rôle d'animation d'un réseau de gouvernance, tout en clarifiant celui de la Commission en tant que gardienne du Traité et de l'acquis communautaire.

En complétant les propos de McNamara¹⁴⁸, on peut affirmer qu'il importe certes d'observer les dimensions légales de l'agencification en tant que conditions nécessaires de l'habilitation des délégataires, mais qu'elles ne peuvent être des conditions nécessaires et suffisantes d'une délégation de pouvoirs susceptible d'accroître la crédibilité de l'action publique. L'étude de l'utilisation de l'information fournira un nouvel éclairage à ce sujet.

Valorisation de l'information sur les risques et crédibilité

Selon la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1979), l'auto-régulation de l'industrie maritime serait efficace à la condition que l'information sur les risques circule

¹⁴⁸ McNamara (2002 : 53) : « Independence is a continuum, and legal independence is not a perfect guide to independence in practice. »

librement et que cette circulation n'implique pas de relations « asymétriques ». Après les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*, la capacité de l'industrie à structurer un marché libre et concurrentiel a été mise en question. L'analyse des circonstances des catastrophes a mis en relief les défaillances d'un système mixte de régulation constitué, d'une part, d'acteurs publics engagés dans un processus d'eupéanisation et privilégiant des moyens souples de coordination tels que la formation et le transfert de bonnes pratiques et, d'autre part, d'acteurs économiques privés assumant des responsabilités importantes en matière de sécurité à l'instar des sociétés de classification. Les limites d'une telle mixité ont été étudiées dans le chapitre 4 et touchent le manque de synergie entre les services d'inspection nationaux et les forts incitatifs au resquillage.

Les deux marées noires de 1999 et de 2002 ont ainsi été des occasions pour les institutions européennes de reconsidérer leur approche de la régulation. Dans les arguments politiques utilisés par la Commission lors du dépôt des paquets *Erika* I et II étaient rappelés le manque d'efficacité du régime international et la nécessité de disposer de moyens de contraintes à l'endroit de pays tiers dont les navires accostaient en Europe¹⁴⁹. Les politiques de la sécurité maritime ne pouvaient donc pas seulement viser les prérogatives des États du pavillon; elles devaient également participer d'un renforcement des pouvoirs des États côtiers et par extension des États du port. Dans cette visée, l'approche nouvelle de la régulation par les institutions européennes procédait de deux logiques :

1. la volonté d'accompagner les autorités publiques et privées déjà en place (Lévesque, 2003; Levi-Faur, 2005), mais dont la contribution était restreinte par des problèmes de capacité juridique (elles ne pouvaient pas avoir accès à certaines informations sur les risques en raison du statut de biens privés de ces dernières) ou administrative (elles ne pouvaient agir que dans un espace donné et en tenant compte des limites de leurs ressources). L'accompagnement impliquait donc que :
 - les autorités publiques aient la responsabilité d'établir des mécanismes visant à améliorer la qualité de l'information sur les risques. L'accompagnement

¹⁴⁹ Entretien 1.

découlait ainsi de la conception du libre échange devant être régulé promue par la Commission Prodi (Laïdi, 2005);

- les diverses autorités publiques, et principalement les administrations nationales et les institutions européennes, devaient s'entendre concernant leur rôle respectif, notamment en ce qui concerne l'administration de services publics présentant d'importantes économies d'échelle lorsque prise en charge à l'échelle du continent. La régulation en tant qu'accompagnement mettait ainsi en application un des principes fondamentaux de l'Union, le principe de subsidiarité;
2. l'emploi éventuel de la contrainte. Si l'accompagnement rappelait l'approche douce de la régulation propre aux organisations internationales, le cadre européen se distinguait clairement de ces dernières par ses dispositifs contraignants.

Aussi bien pour accompagner que pour contraindre, lors de la période de l'avant-*Prestige*, les institutions européennes n'avaient à leur disposition que peu de systèmes d'information pour faire un suivi continu de la mise en application des politiques. En raison de leur faculté pour faire le pont entre l'accompagnement et la contrainte, diverses ressources informationnelles concernant les risques maritimes ont ainsi connu un développement considérable à l'échelle européenne entre 2002 et 2010. Ces instruments¹⁵⁰, dont le développement a été piloté par l'AESM, concernent :

- le suivi du trafic (*Safeseanet*);
- la localisation des navires battant un pavillon européen (*LRIT*);
- l'observation par satellites des déversements illicites en mer (*Cleanseanet*);
- la performance des navires aux contrôles de l'État du port (*Thetis*);
- la mise à jour d'une base de données sur les enquêtes après accident.

¹⁵⁰Les informations présentées ci-après sont principalement issues du site Internet de l'AESM : <http://www.emsa.europa.eu/>.

Safeseanet

La création du système d'information *Safeseanet* a été décidée lors de l'adoption de la directive 2002/59 CE concernant le suivi du trafic, une des composantes du paquet *Erika II*. Pleinement opérationnel depuis 2009 et administré par l'AESM, *Safeseanet* met à jour en continu des données sur le trafic maritime. Grâce à la présence à bord de systèmes automatisés d'identification (AIS), des informations concernant l'identité du navire, sa cargaison, sa position, sa vitesse et sa destination sont transmises par ondes radio. Le système *Safeseanet* centralise ces informations et les dissémine notamment auprès des autorités de suivi du trafic et des autorités portuaires¹⁵¹. *Safeseanet* permet ainsi aux autorités portuaires de préparer la tenue d'inspection et aux autorités de suivi du trafic de porter une attention particulière aux navires avec un profil de risque élevé.

En 2012, il était utilisé par les autorités des 20 États côtiers de l'Union et des deux pays maritimes de l'Espace économique européen qui ne sont pas membres de l'Union, la Norvège et l'Islande. L'échange d'informations via ce système était conséquent avec 36 millions de messages échangés par plus de 2000 utilisateurs en 2012¹⁵², comparativement à 1,5 million en 2006 (COWI, 2008 : 42). La mise en place de ce système a nécessité la constitution d'un réseau de stations terrestres pouvant recevoir les messages des AIS. *Safeseanet* fonctionne également par l'intermédiaire de satellites et couvre le trafic en haute mer.

LRIT (Long-range identification and tracking)

À la suite des attentats du 11 septembre 2001 (Varley, 2012), en réponse aux demandes des États-Unis, l'OMI a porté une attention particulière au problème de la sûreté maritime, c'est-à-dire à la prévention des dommages consécutifs à des actes intentionnels (terrorisme ou piraterie). Un des principaux résultats de cette mise à l'ordre du jour a été l'adoption, le

¹⁵¹ Ce système sert également à prévenir les collisions entre navires.

¹⁵² Dossier interinstitutionnel 2010/0303 COD concernant la proposition de la Commission (COM (2010) 611 Final) de modifier le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime.

19 mai 2006, des résolutions 202 (81) et 211 (81) du comité de la sécurité maritime de l'OMI. Ces résolutions prévoyaient la mise en place d'un système d'identification et de suivi de tous les navires concernés par la convention SOLAS¹⁵³ (de plus de 300 tonnes).

Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'équipement de tous les navires voués à la navigation internationale doit ainsi inclure un système d'envoi automatisé d'informations concernant son identité et sa position. Toutes les six heures, ces informations sont transmises par satellites aux administrations de l'État du pavillon. Les États du pavillon doivent en conséquence se doter d'un centre de traitement de données (*LRIT Cooperative Data Center*) capable de les stocker, mais également de les rendre disponibles sur une interface commune à l'ensemble des pays signataires de la convention SOLAS (*LRIT International Data Exchange*). Par l'intermédiaire de cette interface, les autorités participantes¹⁵⁴ peuvent obtenir des renseignements concernant un navire situé à moins de 1000 miles de leurs côtes ou attendu dans un de leurs ports. Ces renseignements peuvent être également utilisés pour coordonner des opérations de sauvetage en mer.

En juin 2009, l'AESM mettait en opération le centre européen au titre du système international *LRIT*¹⁵⁵. Le rôle de l'AESM dans la mise en œuvre d'une résolution de l'OMI constituait *de facto* une reconnaissance de la compatibilité entre les initiatives européennes et internationales visant la mise en application des règles de sécurité. La composante européenne s'est imposée comme un élément majeur du système international, ceci pour trois raisons. La première découle de la quantité de navires suivis par le centre européen. Alors que les autres parties signataires de la convention SOLAS étaient des États s'engageant à effectuer un suivi de leur propre flotte uniquement, la mise en place du *EU LRIT CDC* permettait le suivi de l'ensemble des navires enregistrés sous les différents pavillons des États membres de l'Union. Cette couverture concernait plus de 8000 navires et était comparable à la taille de la principale flotte mondiale, celle du Panama. Sans le

¹⁵³ *The International Convention for the Safety of Life at Sea.*

¹⁵⁴ En avril 2011, plus de 60 pays ou regroupements de pays participaient à ce système, dont les principaux États du pavillon. Voir <http://emsa.europa.eu/lrit-ide/lrit-ide-countries.html>

¹⁵⁵ *European Union LRIT Cooperative Data Exchange (EU LRIT CDC).*

regroupement des moyens de chacun des États membres dans un système commun, il aurait été impossible pour l'Union de soutenir la comparaison avec les principaux registres d'immatriculation.

Deuxièmement, l'ampleur de l'initiative européenne a incité des pays européens non membres de l'Union à y participer au lieu de créer un système qui leur aurait été propre et dont l'utilisation aurait été minime comparativement à celle du système européen. À l'instar de la coopération en matière de contrôle de l'État du port, on retrouvait dans ce groupe de pays la Norvège, l'Islande et la Croatie.

Troisièmement, le 21 mai 2010¹⁵⁶, l'OMI a accepté la proposition commune des 27 États membres relative à la prise en charge de l'entretien et de la mise à jour de la base de données internationale par l'AESM à partir du 1^{er} janvier 2012. Si l'Organisation internationale de télécommunications mobiles par satellites (IMSO) demeurait l'autorité responsable de la coordination sous la supervision de l'OMI, l'AESM est devenue gestionnaire de la base de données depuis le 1^{er} janvier 2012¹⁵⁷. Par ailleurs, l'affirmation de la vocation internationale de l'AESM, tangible par son rôle dans un enjeu majeur pour l'OMI et pour les États-Unis, a amené l'agence à avoir depuis 2012 une représentation permanente à l'OMI où elle jouit d'un statut d'observateur tout comme la Commission¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Résolution 297 (87) du Comité de la sécurité maritime de l'OMI, annexe 14.

¹⁵⁷ Un rôle assumé précédemment par les États-Unis.

¹⁵⁸ Un autre exemple où les institutions européennes visent à soutenir la mise en œuvre des conventions internationales concerne la formation et la certification du personnel navigant. Selon la convention STCW (*Standards of Training, Certification and Watchkeeping*) régie par l'OMI, les marins doivent obtenir un certificat de l'État du pavillon pour travailler sur des navires dédiés à la navigation internationale. Les procédures de certification et le niveau de formation sont laissés à la discrétion de ces États, ce qui a favorisé un nivellement vers le bas de la qualité dans le contexte hautement concurrentiel du transport maritime (ICONS, 2002). En réaction, les institutions européennes ont adopté la directive 2008/106 CE qui permet à la Commission, avec le soutien de l'AESM, d'évaluer les procédures de certification et de formation des pays tiers.

Ce court exposé concernant le système *LRIT* montre également la possibilité d'une convergence entre les politiques concernant la sécurité maritime et celle concernant la sûreté maritime. Cette convergence découle du besoin commun des autorités publiques de mieux suivre le trafic maritime, soit pour cibler les navires sous normes, soit pour identifier les navires pouvant être utilisés pour un acte terroriste ou de piraterie.

Cleanseanet

Entré en opération en 2006, *Cleanseanet* est un service d'observation par satellites des déversements intentionnels¹⁵⁹ et accidentels en mer administré par l'AESM¹⁶⁰. En 2011, l'ensemble des pays côtiers de l'Union, ceux de l'Espace économique européen et la Croatie participaient à ce service, ce qui impliquait l'observation de plus d'un million de km² d'espaces maritimes et littoraux¹⁶¹.

Grâce aux données fournies par *Safeseanet* et le système *LRIT*, *Cleanseanet* permet l'identification des pollueurs à la suite de l'envoi sur zone d'une équipe d'observation aérienne. Entre avril 2007 et janvier 2011, 542 déversements ont été confirmés par à l'utilisation de *Cleanseanet*, ce qui ouvrait la voie à l'imposition de sanctions en vertu de la directive 2005/35 CE. L'impact de la mise en place de *Cleanseanet* et de l'entrée en vigueur de la directive 2005/35 CE semble largement positif étant donné que le nombre de déversements présumés par image satellite est passé de 1,35 en 2008, à 1,00 en 2009, puis 0,75 en 2010. De plus, le coût annuel de ce service était estimé à 2,7 millions d'euros en

¹⁵⁹ À la suite de ce qui est communément appelé des « dégazages » et qu'il est plus approprié de désigner par le terme de « déballastage ».

¹⁶⁰ En application de l'article 10 de la directive 2005/35 CE (relative à la responsabilité pénale lors déversements intentionnels) demandant à l'AESM de se doter de l'équipement nécessaire pour suivre par satellites les actes illicites.

¹⁶¹ Voir le rapport produit par l'AESM « *Cleanseanet First Generation* », p. 5 [en ligne www.emsa.europa.eu le 14 décembre 2012]. Le service *Cleanseanet* est basé à Lisbonne au siège de l'AESM et repose sur six autres stations réparties sur le territoire européen : à Brest (France), Matera (Italie), aux Açores (Portugal), Grimstad, Savalbard et Tromso (toutes trois en Norvège).

2011, ce qui représente le dixième du coût qu'impliquerait l'utilisation exclusive d'aéronefs.

Thetis (The Hybrid European Targeting and Inspection System)

L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 de la directive 2009/16 CE concernant le contrôle de l'État du port nécessitait une transformation profonde de la manière dont fonctionnait le régime d'inspection à l'échelle européenne. Lors de la communautarisation du contrôle de l'État du port en 1995, les États membres étaient libres de sélectionner un quart des navires étrangers accostant dans leurs ports afin de les inspecter. En 2011, l'introduction d'un nouveau régime d'inspection a rendu obligatoires 95 % des inspections concernant les navires ayant le profil de risque le plus élevé¹⁶². La détermination de ce profil est ainsi devenue une question stratégique¹⁶³ à laquelle la mise en place du système *Thetis* est venue donner une réponse.

Pour permettre la mise en œuvre de la directive adoptée en 2009, l'AESM a suivi trois orientations lors de la conception de *Thetis* :

- la mise à jour en continu de la base de données pour prendre en considération les résultats des inspections les plus récentes effectuées par les pays signataires du mémorandum de Paris;
- l'utilisation de données provenant d'autres acteurs de la sécurité maritime tels que les sociétés de classification et les autres régimes de contrôle de l'État du port (ceux des États-Unis et du mémorandum de Tokyo notamment);
- l'interopérabilité du système avec *Safeseanet* afin de permettre la préparation par les autorités portuaires des inspections qu'elles doivent effectuer.

¹⁶² Les règles du nouveau régime d'inspection sont présentées plus en détail dans la section concernant le contrôle et la crédibilité des engagements.

¹⁶³ Un constat mis en évidence également par la Cour des comptes de la République française (2012 : 54) dans son rapport sur les moyens mis en œuvre en France pour respecter les engagements pris dans les paquets *Erika* I, II et III.

La mise en place du système *Thetis* a permis à l'AESM de placer sur des bases factuelles le débat relatif à la coordination des efforts d'éradication des navires sous normes¹⁶⁴. L'utilisation de données probantes que *Thetis* rend possible pour moduler l'intensité des pratiques d'inspection témoigne de l'intégration voulue par l'AESM entre les enjeux de la collaboration entre les États membres et l'adoption de normes professionnelles élevées. Grâce à l'exploitation d'un système d'information tel que *Thetis*, conformément au fonctionnement décrit par Majone (2009 : 101) d'un réseau transnational de régulation, l'AESM cherche à promouvoir une collaboration de bonne foi.

Une base de données pour tirer des enseignements des accidents

À la suite du naufrage du *Prestige*, les enquêtes menées par un des États côtiers touchés (la France), la société de classification (ABS) et l'État du pavillon (les Bahamas) n'ont pas pu identifier les causes de l'accident avec un degré de certitude élevé. Cet état de fait dénotait une particularité de la sécurité maritime par rapport à d'autres politiques communautaires comme la sécurité alimentaire où « les principes de prévention, de prudence, de précaution et de traçabilité ont occupé une place remarquable » (Sobrino Heredia, 2005 : 221).

Le décalage entre l'importance des dommages potentiels du transport maritime et la faiblesse des outils permettant de connaître ses défaillances a motivé l'adoption de la directive 2009/18 CE concernant les principes régissant les enquêtes après-accident dans le milieu maritime. Cette directive prévoit l'élaboration d'une méthodologie commune en matière d'enquête après accident. Elle enjoint également la tenue d'une seule enquête à l'échelle européenne à la suite d'un événement grave et encadre la coopération entre les États membres.

Le rôle de l'AESM dans l'application de cette directive est d'accompagner la structuration des capacités de tous les États membres à effectuer de telles enquêtes en respectant des principes méthodologiques communs. Par ailleurs, l'AESM collige de l'information concernant les accidents dans une base de données, l'*European Marine Casualty Information Database*. Après vérification de la qualité du processus d'enquête, l'AESM

¹⁶⁴ Entretien 1.

alimente cette base de données, ce qui permet d'approfondir la connaissance des facteurs accidentogènes et de détecter l'émergence de nouveaux facteurs de risque.

Conclusion

Les changements apportés aux mécanismes de suivi des engagements ont été considérables entre 2002 et 2012. D'un point de vue quantitatif, alors que le système *Sirenac* était le principal instrument de suivi en 2002 et était géré par les services d'un des États membres, la France, l'Union européenne s'était dotée neuf ans plus tard de plusieurs systèmes d'information majeurs dont l'administration nécessitait annuellement plus de 35 millions d'euros¹⁶⁵.

D'un point de vue qualitatif, compte tenu de leur interopérabilité, les nouveaux instruments rendaient possible une valorisation croisée de données concernant les prérogatives de l'État du pavillon, de l'État côtier et de l'État du port. De surcroît, ces instruments ne se limitaient pas à l'utilisation de données provenant des administrations nationales. Ils mettaient également à contribution des données provenant des sociétés de classification et des autorités responsables du contrôle de l'État du port sur les autres continents. L'information sur les risques est ainsi devenue largement accessible, ce qui était susceptible de revaloriser le rôle des assurances privées dans la régulation de l'industrie maritime. Par ailleurs, au cours des années 2000, les initiatives européennes ont pris une dimension internationale jamais atteinte par le passé grâce, en grande partie, aux nouvelles capacités d'action des institutions européennes dont le système *LRIT* était l'illustration la plus manifeste.

Les changements instrumentaux apportés après l'*Erika* et le *Prestige* ont fortement contribué à asseoir la crédibilité des institutions européennes en matière de sécurité maritime. L'apport de ces changements a particulièrement été manifeste au sein de l'OMI. Alors qu'en 1993 l'arrivée de la Commission avait suscité de « l'incompréhension en tant qu'interlocuteur à privilégier bien que n'étant pas partie contractante aux conventions

¹⁶⁵ Soit les dépenses effectuées en 2011 pour le fonctionnement de *Safeseanet*, du *LRIT*, de *Thetis* et de *Cleanseanet*. Source : EMSA, *Annual Report 2011*, consulté en ligne le 15 juin 2013 : <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/2-news/143-annual-reports.html>

internationales »¹⁶⁶, la mise en opération à l'échelle européenne d'instruments permettant de mieux cibler les navires dangereux (*Thetis*) et d'avoir connaissance d'actes répréhensibles (*Cleanseanet*) a été perçue comme un complément appréciable aux activités normatives de l'OMI. Malgré le fait que la question de la participation à part entière de la Commission aux travaux de l'OMI reste en suspens sur le plan juridique, l'investissement des institutions européennes dans des instruments de suivi sophistiqués et fiables leur a permis de s'imposer comme l'aiguillon d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux.

L'utilisation de ces instruments a donné une dimension concrète à l'eupéanisation des politiques de la sécurité maritime. La répétition des échanges a contribué à tisser un réseau de mise en œuvre des politiques européennes incluant en premier lieu des administrations des États membres, mais également des pays partenaires comme la Norvège (Gulbrandsen, 2011) et des organisations sœurs comme le secrétariat du mémorandum de Tokyo sur l'État du port.

Contrôle et crédibilité des engagements

Dans le domaine de la sécurité maritime, à l'instar des autres enjeux techniques, l'information fait l'objet de procédures complexes d'interprétation, voire de luttes pour la définition de ce que constitue une connaissance (Latour, 2005). Face à ces controverses tant scientifiques que politiques, les décideurs ne connaissent pas *a priori* leurs préférences. Ils tendent alors à valoriser le rôle de l'expertise afin d'alimenter leur réflexion (Epstein et O'Hallaran, 1999), ce qui peut être une source de tensions au sein d'un système de politiques lorsque le respect des engagements requiert des sanctions envers certains et des récompenses envers d'autres.

Bien que la légitimité relève en démocratie représentative de l'élection, Favre (2005 : 341) considère trois qualités aux relations entre les gouvernants et les experts pour qu'elles soient compatibles avec l'idéal démocratique :

¹⁶⁶ Entretien 1.

1. elles doivent suivre des procédures délibératives permettant d'évaluer la force de l'argument;
2. elles doivent tendre vers l'émergence de consensus quant à la validité des arguments;
3. elles doivent inclure le plus grand nombre de personnes, être ouvertes et transparentes.

Au cours de la période de l'après-*Prestige*, les modifications apportées au régime d'inspection des États du port offrent une illustration d'une valorisation du rôle de l'expertise dans l'exercice des pouvoirs contraignants des institutions européennes.

L'âge des navires comme critère accidentogène

Une des activités de base des régulateurs en matière de sécurité maritime est de déterminer des critères concernant la capacité des navires à prendre la mer. Le principal critère utilisé a été traditionnellement l'âge du navire. L'exploitation normale d'un navire devait, au fil des ans, mener à un affaiblissement de sa structure dû au caractère exigeant du milieu marin et au stress imposé lors des chargements et déchargements. Dans cette perspective, avant l'*Erika*, la convention MARPOL notamment prévoyait un âge limite à l'exploitation des navires à simple coque variant entre 25 et 30 ans¹⁶⁷.

Ce recours au critère de l'âge a été vivement critiqué par plusieurs experts, dont Lord Donaldson qui a dirigé les travaux de la commission d'enquête menée au Royaume-Uni en 1993 sur les circonstances du naufrage du Braer (Psaraftis, 2006 : 89). À la suite de l'*Erika* et du *Prestige*, des groupes d'intérêts influents tels qu'Intertanko ont repris ces critiques¹⁶⁸. D'une part, il était avancé que convenir à l'avance d'un âge limite revenait à renoncer à la possibilité de construire des biens durables. L'enjeu sous-jacent à la problématique de l'âge en matière de sécurité maritime renvoyait ainsi à la question plus générale de

¹⁶⁷ COM (2000) 142 Final (Paquet *Erika* I), p. 98.

¹⁶⁸ Lloyds' List, 20 avril 2001, « Westye Hoegh Leaves members in good heart ».

l'obsolescence programmée des biens, une tendance incompatible avec un développement durable des ressources¹⁶⁹.

D'autre part, la fixation d'un âge limite a favorisé un effet d'aubaine de la part des armateurs prêts à accepter tout contrat d'affrètement avant que leurs navires ne prennent la route des chantiers de démolition. C'est ainsi que paradoxalement les navires les plus vieux, comme l'*Erika* et le *Prestige*, n'ayant été maintenus que minimalement considérant la proximité de leur fin de vie économique, se sont retrouvés sur le marché peu rémunérateur des produits noirs, tels que les fiouls lourds particulièrement nocifs pour l'environnement (Le Corre, 2000 : 98).

Les effets inattendus et non désirés de la fixation d'un âge limite ont incité les régulateurs européens à considérer d'autres critères pour déterminer si un navire pouvait prendre la mer. Compte tenu du laxisme des contrôles des États du pavillon et la présence importante de navires battant pavillon d'un pays tiers dans les eaux européennes, les outils du contrôle de l'État du port ont été privilégiés par les régulateurs européens. Par les amendements successifs à la directive de 1995/21 CE sur le contrôle de l'État du port, la législation européenne a progressivement pris en considération une grande diversité d'informations en vue d'apprécier l'opportunité d'inspecter un navire donné.

Entre 1995 et 2001, les inspecteurs nationaux dans les ports étaient libres d'exercer leur jugement professionnel pour choisir les navires à inspecter. Ils devaient avoir des « motifs évidents » de procéder à une inspection, pouvant dans le cas contraire contrevenir à leur obligation d'éviter des retards indus au commerce maritime en vertu des conventions

¹⁶⁹ Psaraftis (2006 : 89), professeur en ingénierie maritime à l'université d'Athènes, déclare concernant l'utilisation de l'âge comme critère accidentogène : « In my opinion, there are few examples of maritime safety policy-making that are more misguided than this one. Its implicit underlying assumption is that increasing ship age is a factor that contributes to less safety. The question is, "Is this really the case?" For starters, as safety can be seriously influenced by such factors as maintenance, it is conceivable that an older, better maintained ship may be safer than a younger ship that is not maintained properly. Plus, a mandatory low age limit for ship withdrawal may very well influence maritime safety in the opposite direction, as ships that have a lower design life are likely to be of lower design standards, hence of lower safety! Some people speak of "disposable ships" when the idea of low age limits is put on the table. »

internationales (Ringbom, 2008 : 274). La seule obligation prévue par la directive de 1995 était qu'un quart du trafic soit inspecté à l'échelle nationale, ce qui pouvait inciter les administrations nationales « à faire du chiffre » pour satisfaire aux exigences européennes (Cour des comptes, 2012 : 54) et à se contenter d'un contrôle de la documentation à bord (journal de bord, certificats, permis).

À partir de 2001, avec l'adoption de la directive 2001/106 CE, les amendements proposés dans le paquet *Erika I* ont introduit la notion de ciblage. Chaque navire se voyait assigner un coefficient de ciblage calculé, notamment, sur la base de l'historique de sa performance aux contrôles effectués par les administrations signataires du mémorandum de Paris et restitué via la base de données *Sirenac*.

S'il n'y avait pas d'obligations à inspecter de manière prioritaire les navires présentant les coefficients de ciblage les plus élevés, la directive de 2001 apportait néanmoins l'obligation d'inspecter certains types de navires (pétroliers, méthaniers, chimiquiers) quel que soit leur historique d'inspections, une fois atteinte une limite d'âge donnée. Jusqu'en 2009 et l'introduction du nouveau régime d'inspection, les critères motivant des contrôles au titre des prérogatives de l'État du port étaient donc absolus (tel type de navire de tel âge *devant* être inspecté) et l'exercice du pouvoir de contrôle était laissé à la discrétion des inspecteurs portuaires.

L'apport du nouveau régime d'inspection

La mise en application du nouveau régime d'inspection établi par la directive 2009/16 CE a transformé la manière de sélectionner les navires à inspecter et a réduit la marge de manœuvre laissée aux administrations nationales. À l'issue de négociations de quatre années au sein du triangle institutionnel, la Commission ayant déposé sa proposition en 2005 dans le paquet *Erika III*¹⁷⁰, ce nouveau régime reposait sur une idée simple :

¹⁷⁰ Commission, COM (2005) 588 Final. Selon le contenu de l'entretien 3, la durée de la période d'adoption s'explique par l'ampleur et la diversité des dimensions touchées par le paquet *Erika III* et par la volonté des institutions européennes d'effectuer ces changements législatifs en bloc afin de jouer sur la complémentarité entre les différentes mesures. Lors de l'entretien 1, la personne interviewée concédait toutefois qu'en raison de la lourdeur des processus d'évaluation d'impact et de consultation mis en place au cours des années 2000,

concentrer l'effort d'inspection sur les navires à risque et mal entretenus, et alléger les contrôles concernant les navires de bonne qualité¹⁷¹. Pour cela, deux types de paramètres devaient être pris en considération par les inspecteurs :

1. des paramètres génériques : le type de navire, l'âge, la performance de l'État du pavillon¹⁷² (sa présence ou non sur la liste noire du mémorandum de Paris), la performance de la société de classification (mesurée en fonction du taux d'immobilisation des navires auxquels elle a délivré des certificats); la performance de la compagnie gérant le navire (mesurée selon le taux d'immobilisation de l'ensemble des navires de cette compagnie);
2. des paramètres historiques : le nombre d'anomalies rapportées dans l'ensemble des pays signataires du mémorandum de Paris; le nombre d'immobilisations au cours des 36 derniers mois.

Parmi ces paramètres, deux renvoyaient à des critères absolus (le type et l'âge du navire), tous les autres requéraient des observations faites sur le terrain par les inspecteurs du contrôle de l'État du port. En forçant les inspecteurs à référer à de nombreux paramètres qui ne s'appliquaient pas seulement au navire, mais également à son environnement juridique et économique immédiat (sa compagnie de gestion, sa société de classification, son pavillon), le nouveau régime d'inspection prenait acte du caractère multiforme des leviers

la mise à l'ordre du jour rapide de deux paquets aussi substantiels que *Erika* I et II ne serait plus possible. Elle rappelait du même souffle le rôle crucial du tandem De Palacio – Lamoureux dans la politisation de la sécurité maritime : « Les personnes ont joué un rôle important pour mettre [les paquets Erika I et II] sur la table. Aujourd'hui, ce ne serait plus possible. »

¹⁷¹ Commission, COM (2005) 588 Final, p. 11.

¹⁷² L'introduction de ce paramètre dans la législation européenne constitue une reconnaissance légale des pratiques de discrimination (*naming, shaming, blaming*) adoptées par le secrétariat du mémorandum de Paris depuis la fin des années 1990 à l'endroit des États du pavillon. Du point de vue des relations internationales, elle contrevient au principe voulant qu'un navire soit l'extension de la souveraineté de l'État du pavillon en affirmant la supériorité des intérêts de l'État du port en ce qui concerne la protection de l'environnement et la lutte contre la concurrence déloyale des navires sous normes.

de prévention. Il amenait les inspecteurs à considérer un faisceau de preuves dans leur pratique professionnelle. Ceci posait d'importantes limites au pouvoir discrétionnaire des inspecteurs nationaux étant donné qu'ils avaient l'obligation d'utiliser le système *Thetis* par l'intermédiaire duquel le profil de risques des navires était calculé en continu.

Les changements apportés par le nouveau régime d'inspection entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 ont ainsi signé une tentative de valoriser l'information sur les risques maritimes pour motiver des sanctions (détention et bannissement) ou des exemptions aux contrôles. L'importance qu'a prise l'information dans les décisions des administrations nationales a logiquement amené des lobbies maritimes à s'interroger quant à la qualité du processus de détermination du profil des navires¹⁷³. Certains groupes de pression, comme Intertanko, craignaient que les disparités des pratiques d'inspection parmi les pays signataires du mémorandum de Paris ne provoquent une distorsion de la concurrence.

Pour répondre à ces inquiétudes, le mandat de l'AESM « d'inspecter les inspecteurs » revêtait une grande importance en vue de l'uniformisation des pratiques d'inspection au sein de l'Union¹⁷⁴. De plus, le caractère public de la base de données *Thetis* permettait aux affrêteurs d'identifier clairement les navires dont la performance au contrôle de l'État du port était médiocre selon les constatations faites dans les ports. Si des erreurs de jugement sont toujours possibles de la part des officiers du contrôle de l'État du port, le fait que la détermination du profil de risque s'effectue en fonction des contrôles effectués au cours des

¹⁷³ Lloyd's List du 5 juillet 2010 « Shipowners fear unfair Paris MoU port bans ».

¹⁷⁴ L'entrée en vigueur du nouveau régime s'accompagne également de l'édiction de règles communes concernant la formation et les compétences des inspecteurs de l'État du port. De plus, rappelons que tout État membre manquant à ses obligations s'expose à l'utilisation des pouvoirs contraignants de la Commission et de la Cour de justice. Concernant le nouveau régime, ses obligations sont notamment de ne pas manquer plus que 5% des inspections sur des navires avec un profil de risque élevé, et plus que 10% des deux autres profils de risque.

trois dernières années constituait un gage de la fiabilité du processus de suivi et donc du caractère approprié des potentielles sanctions¹⁷⁵.

La manière de déterminer l'effort d'inspection était un autre aspect du régime d'inspection permettant de prévenir les distorsions de concurrence. Depuis l'entrée en vigueur de la directive de 2009, un volume d'inspections à réaliser annuellement est déterminé à l'échelle de l'Europe et de chacun des pays signataires du mémorandum de Paris en fonction des statistiques des années antérieures. Sur cette base, l'effort d'inspections est partagé entre les administrations nationales selon l'importance du trafic maritime, leurs capacités d'inspection et l'utilisation des données issues de *Thetis*. Par ce changement, les administrations ne seraient plus incitées à « faire du chiffre » comme précédemment avec la règle du 25 % du trafic à inspecter, mais plutôt à concentrer leur effort d'inspection sur les cas avérés et probables de navires sous normes.

Ces modifications ont ainsi participé d'une volonté de fonder sur des données probantes les décisions relatives au partage de l'effort d'inspection entre États membres. L'utilisation de telles données constitue un virage manifeste vers plus de réflexivité par rapport au mode de régulation de l'avant-*Erika*. Les activités des inspecteurs nationaux sont documentées et discutées, permettant à chaque État membre de se situer par rapport aux autres et aux citoyens européens de constater si leur administration nationale agit avec diligence pour prévenir les catastrophes maritimes. Le recours à des procédures de coordination ouvertes et transparentes légitime le rôle de gardienne des Traités de la Commission qui est en position de demander des explications aux administrations nationales quant à leurs difficultés à respecter l'acquis. Sur cet enjeu circonscrit du contrôle de l'État du port, la mise à contribution de l'expertise sert l'eupéanisation des politiques, ce qui ne signifie toutefois pas que l'eupéanisation se dépolitise (Radaelli, 1999; Flinders, 2004; Smith, 2010).

¹⁷⁵ L'article « Shipowners fear unfair Paris MoU port bans » du Lloyd's List du 5 juillet 2010 rapportait en ce sens les propos suivants d'un responsable du lobby d'armateurs scandinave, BIMCO : « I understand what the critics are saying. Some countries are not perfect. But the new rules will be more focused on the bad guys, and lead to a more co-ordinated response from the countries in the Paris MoU. Things will get easier for the good guys. »

Conclusion

Dans ce sixième et dernier chapitre, nous avons cherché à savoir si les changements apportés après l'*Erika* et le *Prestige* ont concouru à la mise en œuvre effective et à l'adaptation des politiques européennes de la sécurité maritime. Étant donné que l'adaptation n'est jamais parfaite, qu'elle génère elle-même des limites, pour répondre à cette question de recherche, nous nous sommes intéressés à l'impact des changements sur la crédibilité des engagements, à l'évolution de la capacité des régulateurs de mettre en cohérence les dimensions cognitive et redistributive du contenu des politiques publiques. Nous avons cherché à connaître l'effet des changements qui ont suivi l'entrée en vigueur des paquets *Erika* I, II et III sur la qualité des activités visant à comprendre le problème de l'insécurité maritime et sur la mise en œuvre de mesures idoines de prévention.

Dans cette perspective, nous avons d'abord étudié le design institutionnel de l'AESM et particulièrement la question de son indépendance. Créer une agence de régulation serait justifié afin de la mettre à distance du politique et de permettre aux experts de déployer leurs habiletés pour résoudre des problèmes publics techniques et complexes (Flinders, 2004). Nous avons montré qu'un ensemble de mécanismes *ex ante*, de mécanismes de contrôle continu et de mécanismes *ex post* encadreraient l'indépendance de l'agence, une « indépendance encadrée » synonyme d'autonomie de gestion. L'étude de l'AESM permet ainsi de critiquer l'idée d'indépendance des experts, au fondement du design d'organisations telles que la Banque centrale européenne, et de lui substituer celle de responsabilité. L'exercice de la responsabilité dans le système européen de sécurité maritime s'effectue par :

- un ensemble de procédures qui matérialisent la délégation de pouvoirs (la nomination du directeur, la délimitation des compétences de l'agence);
- l'animation des échanges au sein d'un réseau transnational de régulation, un réseau incarné par le conseil d'administration;
- la référence à des normes professionnelles élevées comme en témoigne l'importance des activités de formation et de recherche menées par l'AESM.

Cet exercice de la responsabilité a deux caractéristiques interreliées :

1. il tend à valoriser des données probantes issues des nombreux systèmes d'information administrés par l'AESM, des instruments sophistiqués sur les plans technique et organisationnel qui permettent d'identifier en dehors de tout doute raisonnable les navires sous normes;
2. il se déroule dans un environnement propice au partage d'informations et aux échanges contradictoires.

Ces deux caractéristiques faciliteraient le développement de technologies d'engagement (Majone, 2009) pour deux raisons. Premièrement, elles contribueraient à réfuter les allégations concernant les visées hégémoniques de la Commission dans un contexte où la nature même du système politique européen fait toujours controverse. Deuxièmement, elles permettraient à l'exécutif de l'AESM d'imposer progressivement et légitimement aux États membres et à l'industrie maritime des plans d'amélioration de leur performance par la déclinaison des engagements généraux relatifs à la sécurité maritime en une série d'engagements plus restreints.

Cette étude de cas sur la sécurité maritime nourrit une réflexion plus générale sur les risques, l'adaptation des politiques et la crédibilité des engagements. Le transport maritime est intrinsèquement une activité risquée. Le défi des autorités régulatrices est en conséquence de rendre des comptes concernant les facteurs qu'elles contrôlent, et non d'atteindre un niveau de sécurité absolu. Les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* ont été ainsi particulièrement problématiques pour la crédibilité de la régulation, car ils rendaient floue et incertaine la frontière entre ce que les autorités prétendaient contrôler et les autres facteurs accidentogènes. Les changements que nous avons décrits visaient à clarifier cette distinction :

- en visant la mise en œuvre effective des engagements par le dépassement d'une conception strictement formelle (*de jure*) des engagements européens;
- en modifiant les processus de suivi et de contrôle des engagements de manière à ce qu'ils deviennent plus transparents, permettant à chacun de constater leur intégrité.

Grâce à des tels changements dans la mise en œuvre des politiques, advenant une nouvelle marée noire, les autorités régulatrices en Europe seraient capables de démontrer qu'elles ont agi de manière systématique et avec diligence pour prévenir les risques environnementaux du transport maritime d'hydrocarbure. La survenue d'une nouvelle catastrophe témoignerait certes du besoin d'adapter encore le contenu des politiques, mais les engagements existants pourraient continuer d'apparaître crédibles.

Ceci revient à dire que les procédures de reddition de comptes seraient la face visible des démarches d'adaptation, que même si l'adaptation est lacunaire, la transparence de la reddition de comptes permet de convaincre de la diligence de l'action publique. Pour la pratique de l'administration publique, il est ainsi recommandé aux régulateurs de porter autant attention à comprendre les risques qu'à diffuser auprès du plus grand nombre les connaissances produites à leur sujet. Les enjeux de l'adaptation des politiques tiennent aussi bien à l'obligation de résultats des politiques publiques qu'à la qualité des processus (leur transparence et leur ouverture) par lesquels les responsables politiques et administratifs rendent des comptes à la population (Schiffino et Jacob, 2011 : 985).

Dans l'étude de cas, l'enchevêtrement des impératifs d'efficacité et de légitimité dans les changements des politiques publiques a été illustré. Nous y avons décrit comment, d'une part, l'accroissement du pouvoir de contraindre des institutions européennes a permis de dépasser une conception excessivement formelle de la prise d'engagements et, d'autre part, comment l'AESM a cherché à favoriser l'appropriation des normes européennes par les États membres et par les acteurs économiques privés. Autrement dit :

- c'est parce que les institutions européennes pouvaient contraindre que les États membres et les autorités privées ont tiré des enseignements des catastrophes et se sont approprié les normes européennes;
- c'est parce que les États membres et les autorités privées se sont approprié les normes européennes que le non-respect des engagements a d'autant plus légitimé l'exercice de la contrainte de la part des institutions européennes.

Il apparaît ainsi que la combinaison d'une autorité « intérieure » renvoyant à l'appropriation des normes et d'une autorité « extérieure » renvoyant elle à la crainte de sanctions soit plus efficace que le recours à l'une ou l'autre. Ceci du moins est vrai en considérant le contexte de la sécurité maritime, un enjeu de politiques publiques fortement privatisé et mondialisé dans lequel les régulateurs se considèrent avant tout comme des accompagnateurs de la logique du marché prêts à pallier ses défaillances (Lévesque, 2003; Levi-Faur, 2005, Laïdi, 2005).

Conclusion. Les résultats de l'étude et la capacité anticipée du cadre d'analyse à « voyager » dans d'autres systèmes de politiques

Pour conclure l'étude de cas, nous procéderons en trois étapes. Nous reprendrons d'abord les principales réponses données aux questions de recherche dans les chapitres précédents. Nous dresserons ensuite le bilan des changements de politiques qu'a connus le système européen de sécurité maritime entre 1993 et 2011. À cette fin, nous comparerons le contenu des politiques au début et à la fin de cette période en considérant l'intensité des changements sur les plans cognitif et redistributif. Dans une perspective théorique, nous évoquerons enfin les difficultés attendues concernant l'utilisation dans d'autres systèmes de politiques du cadre d'analyse proposé, composé de l'observation des limites de la régulation, de leur politisation et de l'adaptation du contenu des politiques.

Les principales réponses aux questions de recherche

Deux questions de recherche ont structuré l'étude de cas :

1. Comment expliquer que les désastres de l'*Erika* et du *Prestige* aient fait l'objet d'un tel traitement de la part des responsables européens à ce moment historique précis, le tournant du XXI^e siècle, marqué par des projets majeurs pour l'avenir de l'Union?
2. Les changements adoptés par les institutions européennes après l'*Erika* et le *Prestige* ont-ils concouru à la mise en œuvre effective et à l'adaptation des politiques publiques?

L'explication de la survenue des changements a fait l'objet des chapitres 4 et 5. Dans le chapitre 4, les liens de causalité et les influences causales ont été progressivement retracés en commençant par ceux s'inscrivant sur la longue durée, mettant en relief des choix de politiques anciens et faisant l'objet de processus lents d'altération. L'institution de la libre navigation, la croyance en l'efficacité de l'auto-régulation de l'industrie, la commercialisation de la souveraineté incarnée par les pavillons de complaisance et les

spécificités du droit de la mer en ce qui concerne l'application du principe pollueur-payeur ont été mobilisées pour esquisser le contexte de gouvernance dans lequel les deux marées noires ont pu être possibles.

Nous avons ensuite décrit la conjoncture particulière des années 1990 et du début des années 2000 qui a été celle, d'une part, de la recrudescence du phénomène des navires sous normes et, d'autre part, de la valorisation de la thématique de la maîtrise de la mondialisation dans le discours des élites européennes et en particulier dans celui de la Commission. Pendant ces années, le marché du transport maritime a été transformé par le démantèlement des flottes de navires des compagnies pétrolières et leur remplacement par une multitude de *single ship companies*. L'adoption de l'*Oil Pollution Act* (OPA) aux Etats-Unis en 1990 aurait également amené les navires exclus des eaux américaines pour des raisons réglementaires (l'absence d'une double coque) ou économiques (la difficulté des navires en fin de vie économique d'être assurés conformément aux exigences de l'OPA) à se concentrer sur le marché européen.

Au sein des institutions européennes, cette période a été celle d'une prise de conscience quant à la nécessité de renforcer le pouvoir d'influence de l'Europe sur le cours de la mondialisation. À la suite de l'adoption de l'Acte unique européen et du Traité de Maastricht qui avaient considérablement consolidé les pouvoirs supranationaux des institutions européennes, la Commission Prodi poursuivait l'objectif de clarifier l'étendue des compétences externes de l'Union en vue de permettre à l'Europe de s'imposer comme un acteur majeur d'une gouvernance mondiale de plus en plus polycentrique et fragmentée.

Dans le chapitre 5, la narration s'est focalisée sur la temporalité des événements, une première marée noire en 1999 puis une seconde en 2002, pour expliquer comment ces événements ont été interprétés et utilisés par les membres de la Commission, des États membres influents et des parlementaires européens afin d'imposer un renforcement des dispositifs réglementaires et des capacités de mise en œuvre à l'échelle européenne. La présente étude de cas a souligné l'importance des stratégies des acteurs dans ces processus d'interprétation. Loin d'une conception mécaniste de la construction européenne muée par « l'effet d'engrenage », l'analyse a mis en relief les actions d'individus en position d'autorité cherchant à donner du sens à l'univers des politiques, à réduire des contradictions

entre les engagements de politiques et l'état du monde, à illustrer la substance d'un projet politique commun. En l'occurrence, la Commission a elle-même défini l'enjeu de l'éradication des navires sous normes comme un test concernant la plus-value de l'échelon européen à résoudre des problèmes publics transnationaux.

Notre attention s'est concentrée sur le rôle des élites européennes, et particulièrement sur le rôle des membres de la Commission. L'accent mis sur quelques acteurs ne doit toutefois pas amener à occulter l'importance du rôle des médias et d'une société civile organisée dans les processus de politisation des problèmes publics¹⁷⁶. Nous avons montré comment la Commission s'est appuyée sur la médiatisation du problème de l'insécurité maritime et sur la mobilisation de citoyens indignés pour légitimer ses propositions et pour forcer l'adoption de mesures non consensuelles, des mesures passant outre l'opposition de certains États membres et de certains groupes d'intérêts.

En réponse à la seconde question de recherche, nous avons souligné la forte augmentation des capacités de mise en œuvre des institutions européennes et des États membres à la suite du *Prestige*. Avant l'*Erika*, la Commission disposait d'une équipe d'une dizaine de fonctionnaires dont le mandat consistait à renforcer progressivement l'acquis en matière de sécurité maritime. La Commission disposait alors de moyens propres limités pour constater les infractions à la législation.

Après le *Prestige*, la nouvelle Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) a connu une croissance soutenue de ses ressources l'amenant à employer 231 personnes en 2010. Cette augmentation des capacités des institutions européennes n'était toutefois pas en soi garante d'une approche moins réactive de la régulation des risques, une approche misant plutôt sur les capacités d'adaptation du système européen de sécurité maritime.

¹⁷⁶ En effet, si les images de déversements majeurs d'hydrocarbure sont saisissantes et synthétisent le potentiel destructeur de l'homme sur la nature, pour la politisation de ces déversements, encore faut-il qu'il y ait des médias pour les publiciser et des groupements de citoyens faisant pression sur les gouvernants. La situation au Nigéria peut servir à cet effet de contre-factuel étant donné que le delta du Niger serait une des zones géographiques ayant connu les déversements les plus importants au cours des dernières décennies (UNDP, 2006), sans que pour autant ces déversements n'attirent l'attention des médias internationaux ou ne suscitent une mobilisation sociale incitant les gouvernants à changer les politiques publiques.

Nous avons montré comment les institutions européennes et les dirigeants de l'AESM ont eu recours à de nouveaux instruments de politiques (notamment, des systèmes d'information, des programmes de formation et de dissémination des connaissances, et des procédures d'agrément, de sanctions et d'exclusion des membres du système) dont l'utilisation graduelle et proportionnée visait la prise d'engagements crédibles. En cours de la décennie 2000, il y aurait ainsi eu renforcement des capacités d'adaptation du système de politiques du fait d'une meilleure intégration des activités cognitives et des activités redistributives par rapport à la situation qui prévalait avant l'*Erika*. Les connaissances concernant le phénomène des navires sous normes étaient largement acceptées dans le système de politiques et leur utilisation justifiait la prise de sanctions à l'endroit des acteurs privés négligents et des États membres qui ne respectaient pas de manière répétée les engagements européens.

Le bilan des changements

Dresser le bilan de changements de politiques consiste à comparer le contenu des politiques dans le temps. Nos observations du système européen de sécurité maritime ont débuté en 1993, année de la communautarisation de la sécurité maritime, pour finir en 2011 avec la mise en œuvre de certaines mesures prévues dans le paquet *Erika* III. Au cours de cette période, les marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* ont été présentées comme des points de bifurcation, des événements qui ont rendu inconcevable le maintien de ce qui était perçu comme des défaillances de la régulation. Mais dans quelle mesure ces événements ont-ils marqué une véritable rupture dans la trajectoire de gouvernance du système de politiques? S'il y a eu redéfinition des politiques, quelle a été son ampleur et quels éléments du contenu des politiques demeurent? Puisque les politiques publiques sont continuellement portées à se transformer (Capano et Howlett, 2009 : 3), et que les changements d'ampleur sont rares en raison de la tendance à l'inertie des systèmes de politiques (Baumgartner et Jones, 1993), nous répondrons à ces questions générales par deux questions plus spécifiques:

- Sur le plan cognitif, les changements de politiques ont-ils été d'une telle intensité qu'ils constitueraient une rupture quant aux finalités et aux objectifs des politiques?

- Sur le plan redistributif, ces changements ont-ils marqué une rupture quant à la distribution des ressources?

Pour clore ce bilan, nous caractériserons le type de processus qu'a connu ce système en faisant référence aux quatre cas de figure théoriques présentés en détail dans le chapitre 1 et mentionnés dans le tableau 1 suivant :

Tableau 4 : Quatre types théoriques de changements de politiques

		Rupture quant aux finalités et objectifs des politiques?	
		Non	Oui
Rupture quant à la distribution des ressources?	Non	Changements incrémentaux	Changements de préférences
	Oui	Changements de composition du système de politiques	Changements paradigmatiques

L'intensité des changements sur le plan cognitif

Avant la communautarisation de la sécurité maritime en 1993, les politiques de la sécurité maritime ne devaient pas contrevenir à l'objectif général de maintenir les frontières maritimes ouvertes aux échanges commerciaux internationaux. Conformément au principe de la liberté de navigation, le marché du transport maritime devait être régulé par des normes homogènes à l'échelle internationale. Ce principe était ainsi une partie intégrante des institutions de la libéralisation des échanges qui ont rendu possible la mondialisation des flux commerciaux.

La mise en application de ces normes devait être du ressort des autorités privées étant donné que le jeu des variations des prix de l'affrètement combiné à la circulation d'informations fiables concernant la capacité des navires à prendre la mer était censé orienter les chargeurs vers des navires de qualité. L'auto-régulation de l'industrie était aussi motivée par le caractère foncièrement incertain de la navigation, les gens de mer étant les mieux placés pour faire face à la dangerosité du milieu maritime. Le caractère incertain de la navigation maritime justifiait le primat des mesures de protection du navire contre la mer et de protection de la solvabilité des armements par le biais de l'institution de la limitation

de la responsabilité de l'industrie maritime, une institution visant à assurer un environnement d'affaires stable aux armateurs, excluant des externalités négatives comme les marées noires du calcul de rentabilité de leurs expéditions.

À partir des années 1960, les risques engendrés par le transport maritime se sont considérablement accrus en raison de la densification du trafic, de l'augmentation des capacités de chargement des navires et de la toxicité des produits affrétés. Les marées noires ont été des événements qui ont popularisé la nécessité de ne pas seulement protéger le navire de la mer, mais également de protéger la mer du navire. Ainsi, il n'y aurait pas eu à proprement parler rupture avec le principe de la liberté de la navigation, mais plutôt superposition des objectifs liés au libre échange et des objectifs de protection de l'environnement.

Au cours des années 1990 et 2000, l'évolution de la manière dont la question de la responsabilité environnementale de l'industrie maritime a été traitée offre une illustration de cette superposition des finalités des politiques. Lors des marées noires de l'*Erika* et du *Prestige*, la limitation de la responsabilité civile des armateurs selon la convention CLC ainsi que l'indemnisation des dommages par le FIPOl ont été critiquées en tant que mise en application incomplète et imparfaite du principe pollueur-payeur. Selon ces critiques, de telles institutions offraient des incitatifs insuffisants à la prévention des déversements accidentels et servaient plus adéquatement la finalité de sécuriser l'approvisionnement de l'Europe en pétrole. Après le *Prestige*, l'augmentation des plafonds d'indemnisation a constitué une réponse partielle à ces critiques puisque permettant de couvrir les coûts économiques des marées noires de grande ampleur. Ultimement, la limitation de la responsabilité des armateurs est toutefois demeurée, tout comme le principe de la mutualisation des risques pris par les compagnies pétrolières dans le cadre du FIPOl.

Cette évolution inaboutie vers une mise en application du principe pollueur-payeur cohérente avec le droit général de l'environnement témoigne du caractère non-paradigmatique des changements survenus entre 1993 et 2011 en Europe, des changements à l'issue desquels les finalités des politiques n'ont pas été redéfinies de manière exhaustive. Ce constat montre « l'héritage des choix passés » dans la conduite des changements, et ce malgré le volontarisme politique affiché (Rose et Davies, 1994).

Ceci étant dit, par rapport à la situation antérieure à l'*Erika* et au *Prestige*, la question de la responsabilité environnementale a fait l'objet d'une attention soutenue au cours des années 2000. Elle a connu une évolution jurisprudentielle surprenante en France à l'issue du procès de l'*Erika*, ce qui pourrait contribuer à alimenter dans le futur une dynamique de changements plus radicale encore advenant la survenue de nouvelles marées noires majeures.

De manière plus générale, par l'ajout de la finalité de la protection de l'environnement à celle de la protection du navire, on observe en Europe la multiplication de conditions au libre échange dans le domaine maritime depuis 1993. Ceci s'exprime par l'approfondissement de l'acquis en matière de sécurité maritime entre 1999 et 2011. L'acquis en 2011 concernait en effet des aspects variés de la sécurité maritime, touchant aussi bien aux dimensions techniques qu'au facteur humain, et était composé d'une soixantaine de textes législatifs, alors que seulement 10 étaient en vigueur avant l'*Erika*¹⁷⁷.

La période 1999-2011 a été ainsi celle d'un passage entre la reconnaissance *a priori* du droit de commercer librement dans les eaux européennes conformément au principe de la libre navigation à la définition de l'accès au marché européen comme un privilège réservé aux armements satisfaisant un ensemble de conditions. Ce changement consacrait une normalisation de l'industrie maritime dans le contexte global des tentatives de l'Union de maîtriser la mondialisation par la production de normes élevées sur les plans social et environnemental, et non de laisser le commerce international être régi par le seul principe du moins-disant (Laïdi, 2005).

L'intensité des changements sur le plan redistributif

Avant les marées noires de 1999 et 2002, l'accès au marché européen et les services de prévention qui y étaient associés faisaient figure de biens communs, bénéficiant à tous les

¹⁷⁷ Allocution de M. Matthias Ruete, directeur général de la Direction Mobilité et Transports de la Commission européenne, lors de la conférence sur la sécurité maritime organisée les 22 et 23 novembre 2012 à Biarritz par l'organisation Surfrider Foundation Europe. Accessible en ligne à <http://www.Prestige10th.com/matthias-ruete-commission-europeenne/>

membres du régime international (principe de non-exclusion) même si le comportement de certains d'entre eux nuisait à la performance du système européen de sécurité maritime (principe de rivalité). Avec le remplacement du principe de la liberté de navigation par celui du libre échange sous conditions, les processus et les pratiques de production et de mise en œuvre de ces restrictions au libre échange sont devenus cruciaux pour la distribution des ressources dans le système de politiques.

Comparativement au régime international dont le droit était peu contraignant et dont la mise en œuvre était laissée à la discrétion des États, et principalement ceux du pavillon, les engagements européens pris après 1999 ont visé d'abord l'effectivité de leur mise en œuvre. En vue d'effectuer un suivi de la mise en œuvre des engagements communs par les États membres et les autorités privées, l'instrumentation de l'échelon européen s'est considérablement renforcée entre 2002 et 2011. Le domaine des ressources informationnelles l'illustre le plus clairement : en une décennie, les institutions européennes sont passées d'un rôle de partenaires des initiatives menées par l'industrie et quelques États membres à un rôle de producteurs majeurs d'information publique sur les risques maritimes à l'échelle planétaire nécessitant plusieurs millions d'euros annuellement et l'embauche de nombreux experts.

Outre la croissance des dépenses budgétaires faites par les institutions européennes dans ce domaine, les changements ont été également organisationnels. Le design institutionnel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) est venu reconnaître l'autonomie de l'expertise en vue de gérer de nombreux services de prévention. Cette habilitation des experts a eu pour contrepartie la mise en place de procédures concernant la transparence et la diffusion de leurs prises de position dans ce que Majone (2009) qualifie « un réseau transnational de régulation ». Dans ce contexte, nous nous sommes attardés sur l'émergence de l'AESM en tant que régulateur crédible auprès de l'industrie, cherchant plus à jouer un rôle d'accompagnateur du fonctionnement du marché que d'autorité venant sanctionner la violation des règles. L'accent mis sur les ressources informationnelles et sur les activités de formation et d'audit témoigne de l'orientation managériale des interventions de l'AESM (Börzel et al., 2010) consistant à renforcer les capacités d'inspection des autorités publiques et à limiter les coûts de transaction dans les relations contractuelles

entre armateurs et chargeurs. La mise en place d'instruments informationnels sophistiqués sur le plan technologique (permettant une mise à jour continue de la performance des États du pavillon, des États du port et des armements privés) et participant d'une publicisation de l'information sur les risques a ainsi été un préalable à l'affirmation du pouvoir des institutions européennes par rapport au régime international, aux États membres et aux acteurs économiques privés.

Dans les relations entre les institutions européennes et le régime international, les changements instrumentaux ont permis un changement d'échelle des politiques européennes. Entre 1993 et 1999, la *Politique commune de la sécurité maritime* était perçue comme une initiative régionale, consistant dans son acception la plus ambitieuse à mettre en commun les moyens des États membres confrontés à un problème faisant fi de leurs frontières maritimes (Boisson, 1998). Bien que la spécificité de la méthode communautaire fût déjà présente, la portée de l'acquis en ses premières années de la communautarisation était logiquement limitée.

Les marées noires de l'*Erika* et du *Prestige* sont survenues alors que les bases de l'intégration européenne étaient déjà en place, mais sans toutefois pouvoir bénéficier d'une large visibilité auprès de l'industrie qui privilégiait traditionnellement les échelons international (l'OMI) et nationaux. Au cours des années 2000, l'Europe a exprimé le désir de passer d'un statut d'acteur régional à un statut d'aiguillon du régime international. Ce volontarisme affiché dans le domaine du transport maritime participait d'une stratégie globale d'affirmation du statut international de l'Union portée par la Commission Prodi. La décision de 2003 d'éliminer les navires à simple coque plus rapidement que ce que prévoyait la convention internationale MARPOL, qui a été l'acte le plus radical posé par l'Union, doit s'interpréter en référence à l'énoncé de cette stratégie globale.

La stratégie de l'Europe envers l'OMI est toutefois loin d'avoir été strictement unilatéraliste. Les institutions européennes ont plutôt varié les prises de positions au sein de cette organisation internationale en jouant régulièrement la carte de la complémentarité entre le droit européen et le droit international, notamment en donnant au dernier la force contraignante qui lui fait défaut. L'implication des institutions européennes afin de veiller au bon fonctionnement d'instruments comme le *LRIT*, dont la création a été promue par les

États-Unis et concernait en 2011 une grande partie de la flotte mondiale, a également illustré la volonté de l'Europe d'outiller adéquatement aussi bien ses États membres que le plus grand nombre de pays tiers afin que les engagements internationaux en matière de sécurité maritime soient effectivement mis en œuvre.

L'élargissement et le renforcement de la coopération de l'Europe avec des pays non membres ont concouru également à l'affirmation du rôle de l'Union sur la scène internationale. En ce qui concerne l'élargissement, l'adhésion de Chypre et de Malte a donné *de facto* plus de poids aux propositions européennes concernant les États du pavillon. La coopération avec des pays tiers a pris quant à elle de multiples formes, plus ou moins institutionnalisées, passant de l'échange d'information (notamment avec les pays membres du mémorandum de Tokyo ou l'US Coast Guard), au soutien de pays candidats à l'adhésion (la Turquie notamment) et à la participation aux travaux de l'agence sans droit de vote (la Norvège et l'Islande).

Dans les relations entre les institutions européennes et les États membres, la période 1993-2011 a vu un accroissement significatif des possibilités de contraindre de la part de la Commission et de la Cour de justice de l'Union européenne. Plusieurs facteurs ont contribué à cet accroissement. L'approfondissement et la diversification de l'acquis en font partie, l'adoption de nouvelles normes européennes constituant autant d'occasions de sanctionner la mise en exécution inadéquate des règles européennes par les États membres. Il y a eu également un effet de maturation de l'attitude de la Commission envers les manquements répétés de certains États membres qui, au fil des années, ne pouvaient plus invoquer la nouveauté des exigences européennes pour justifier leurs difficultés à respecter leurs engagements¹⁷⁸.

La principale explication de l'accroissement des pouvoirs des institutions européennes ne tiendrait toutefois pas seulement à l'effet d'engrenage européen voulant que la prise d'engagements aboutisse mécaniquement à l'attribution de pouvoirs toujours plus importants aux institutions européennes. Par le suivi du processus de politisation tel que

¹⁷⁸ On pense ici notamment au jugement de la CJUE condamnant la France pour ses manquements répétés en ce qui concerne son effort d'inspection en tant qu'État du port (jugement C-439/02 du 22 juin 2004).

retracé dans le chapitre 5, nous avons montré la force des événements dans la politisation de la sécurité maritime. L'indignation de l'opinion publique face aux marées noires et à leur répétition dans des circonstances fortement similaires a forcé la sortie de la sécurité maritime du cercle des experts nationaux et internationaux. Dès la première communication de la Commission à la suite de l'*Erika*, la sécurité maritime y a été clairement définie comme un enjeu politique, un enjeu de rapports de pouvoir dans un espace international de régulation jugé trop laxiste. Sous l'impulsion de la Commissaire Loyola de Palacio et du directeur général François Lamoureux, ce sujet technique et hermétique pour le grand public est devenu plus souple en étant reconsidéré comme un microcosme des enjeux externes et internes de la gouvernance européenne.

Au début de ce processus de politisation, la Commission a été particulièrement soutenue par l'État membre qui avait été touché par la marée noire de l'*Erika*, la France. Cet État membre influent, qui par le jeu de la présidence tournante de l'Union jouait un rôle central d'impulsion de l'ordre du jour européen lors du second semestre de l'année 2000, avait légitimé le leadership de la Commission en reconnaissant l'échelon européen comme le plus approprié pour résoudre le problème transnational de l'insécurité maritime. On retrouve ici un enseignement de la théorie de l'intergouvernementalisme libéral de Moravcsik¹⁷⁹ notant que l'intégration européenne n'est pas un jeu à somme nulle entre les États membres et Bruxelles étant donné que la diversification et l'approfondissement des compétences européennes sont voulus par les gouvernements nationaux, ou du moins par une masse critique de gouvernements nationaux conformément aux procédures décisionnelles en vigueur.

Entre les deux marées noires, dans le cadre de la procédure de co-décision, les réticences des États européens les mieux établis dans l'industrie maritime (notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Grèce) et le lobbying des pétrolières et des armateurs ont toutefois contrecarré les propositions les plus audacieuses de la Commission à l'instar de celles

¹⁷⁹ « [...] the unique institutional structure of the EC is acceptable to national governments only insofar as it strengthens, rather than weakens, their control over domestic affairs, permitting them to attain goals otherwise unachievable » (Moravcsik, 1993 : 507).

concernant l'élimination rapide des simples coques et la mise en place d'un fonds d'indemnisation européen (fonds COPE). À la suite du *Prestige* en revanche, les propositions de la Commission ont fait l'objet d'un large consensus (Ringbom, 2008 : 351), les États membres auparavant récalcitrants ne pouvant plus s'opposer au volontarisme de la Commission et des États côtiers pollués (l'Espagne, la France et le Portugal).

Le pouvoir de contrainte des institutions européennes doit toutefois être relativisé. Il ne participe ni de la même logique ni ne mobilise des instruments comparables à ce que l'on retrouve dans des systèmes politiques dits fédéraux. Lorsque des États manquent de manière répétée à leurs engagements européens, il est difficile de prendre des sanctions réellement dissuasives à leur endroit. Les sanctions monétaires sont souvent perçues comme non pertinentes puisqu'elles reviendraient à prélever des ressources à des organisations déjà aux prises avec des problèmes de capacités administratives. L'exclusion partielle ou temporaire d'États membres est également difficile à réaliser : elle accentuerait l'impression d'une intégration européenne à géométrie variable, ce qui nuirait à la crédibilité de l'Union sur la scène internationale et poserait des problèmes juridiques et administratifs à l'interne.

Pour comprendre ces difficultés, il faut rappeler que l'Union européenne est principalement un système administratif délégué, c'est-à-dire un système dans lequel l'échelon européen est responsable de la formulation des engagements communs, des engagements ensuite mis en œuvre par les administrations des États membres. Dans la très grande majorité des champs de compétences, il n'existe ainsi pas d'administrations publiques européennes qui rendent seules des services à la population.

Dans cette perspective, les pouvoirs et la capacité administrative de l'AESM constituent des innovations remarquables. Ses compétences en matière d'audit des administrations nationales et des sociétés de classification, ses outils sophistiqués de suivi du trafic et son implication dans des activités opérationnelles telles que l'affrètement à long terme d'une flotte de navires antipollution contrastent avec la relative faiblesse organisationnelle des institutions européennes dans d'autres systèmes de politiques où leurs rôles consistent surtout à animer le processus décisionnel et à initier des procédures judiciaires relatives au respect de la primauté du droit européen.

En observant l'AESM, il est malaisé cependant de conclure à l'émergence d'une administration de type fédéral qui imposerait ses décisions aux administrations nationales. L'intensité des changements sur le plan des instruments a surtout servi la mise en place de méthodes de coordination souples, ayant plus pour référentiel la méthode ouverte de coordination que la méthode communautaire. Par l'accent mis sur l'apprentissage, la formation, l'appropriation des meilleures pratiques, le renforcement des capacités, la mise en commun de l'information, le recours à des pratiques visant la réputation et la prise de micro-engagements, la voie de l'eupéanisation des politiques dans ce système participe plus, de manière indéniable, d'un mode de gouvernance collaboratif que hiérarchique (Kooiman, 2003).

Au cours des années 2000, avec la croissance rapide des capacités des institutions européennes, il y a donc eu une redéfinition du partage des compétences entre l'échelon européen et les administrations nationales. Mais cette redéfinition s'est effectuée sans remettre en question de manière radicale les pouvoirs souverains des États. Les registres d'action des institutions européennes ont donc été plus ceux de l'apprentissage et de la persuasion que ceux de la contrainte et de l'imposition. Ce processus d'eupéanisation par l'apprentissage a pour effet d'accroître le recours à l'expertise dans un environnement de plus en plus politisé (Radaelli, 1999; Flinders, 2004).

Dans les relations entre les institutions européennes et l'industrie maritime, les changements ont été circonscrits à l'intensification de la lutte contre les « navires sous normes ». Un tel étiquetage a limité l'étendue de la théorie causale du problème de l'insécurité maritime comme un problème de distorsion de la concurrence et de mise en œuvre inadéquate des politiques. Ainsi, hormis lors des semaines qui ont suivi les marées noires et dans les milieux altermondialistes, il n'y a pas eu d'appels soutenus à une restructuration en profondeur de l'industrie. Aucun responsable politique n'a par exemple soulevé la possibilité de nationaliser une partie du marché comme cela a été le cas dans le secteur financier et bancaire après la crise de 2007.

Les changements apportés par l'Union européenne ont toutefois permis de faire la lumière sur certains tabous. La qualité variable des sociétés de classification en est un exemple. Les mesures prises concernant la procédure d'agrément européen et les compétences d'audit de

l'AESM ont contribué à resserrer les attentes envers ces acteurs centraux de la sécurité maritime et à consolider le marché de la classification. La commercialisation de la souveraineté des États du pavillon est un autre tabou traité plus ou moins directement par les institutions européennes. S'il était encore politiquement difficile de stigmatiser la mauvaise performance de certains pavillons lors des premières années de la *Politique commune de la sécurité maritime*, dans le cadre du nouveau régime d'inspection entré en vigueur en 2011, les États du pavillon et leurs entreprises publiques responsables de l'immatriculation sont traités sur un pied d'égalité avec les entreprises privées responsables de l'armement. Les modifications au régime d'inspection rejettent en cela l'immunité dont jouissaient *a priori* les États du pavillon en systématisant la pratique du *blacklisting*.

De manière plus globale, l'idée d'un État devant être un accompagnateur des initiatives d'auto-régulation du marché s'est imposé pour résoudre un problème défini essentiellement comme une distorsion de la concurrence. Pour privilégier les armateurs ayant fait le choix de la qualité et pour sanctionner les entrepreneurs négligents, deux enseignements peuvent être tirés de l'observation des politiques européennes de la sécurité maritime depuis l'*Erika* et le *Prestige* :

1. La discrimination entre les acteurs respectant les règles et ceux qui les violent doit se fonder sur des données probantes car produites de manière transparente et largement partagée dans l'univers de politiques;
2. La mise en application doit être constante dans le temps, ce qui justifie l'instauration d'une agence de régulation bénéficiant de sources de financement pérennes et liée aux responsables politiques par des mécanismes de reddition de comptes appropriés.

Conclusion

En conclusion de ce bilan, on peut noter que les changements ont été particulièrement intenses sur le plan instrumental, conformément avec l'orientation managériale des institutions européennes dans le traitement du problème public (Börzel et al., 2010). Il s'agissait pour elles de veiller à ce que l'acquis soit effectivement mis en œuvre, ce qui

passait par la mise en place d'instruments sophistiqués de suivi. Les changements ont surtout visé à hausser la crédibilité de la multitude d'autorités présentes dans ce système polycentrique dont les interventions manquaient auparavant de coordination et de synergie. Ce type de changements implique par définition de créer un espace de régulation minimisant les incertitudes, ce qui exclut la possibilité d'un bouleversement des finalités et de la composition du système de politiques.

Entre 1993 et 2011, il n'y a donc pas eu de changements paradigmatiques dans le système européen de sécurité maritime puisqu'il y aurait eu bifurcations plutôt que ruptures :

- une bifurcation quant aux finalités par la superposition des objectifs du libre échange et de la protection de l'environnement;
- une bifurcation par l'affirmation du rôle de coordination des institutions européennes, sans que pour autant cela ait impliqué *de facto* un affaiblissement des prérogatives de l'OMI et des États membres.

Nous avons donc affaire à des changements qui ne sont ni paradigmatiques ni incrémentaux, mais qui touchent toutefois aux préférences des acteurs et à la composition du système de politiques. Ce constat s'inscrit en continuité avec les travaux de Cashore et Howlett (2007) qui identifiaient des changements qu'ils qualifiaient de « faux paradigmatiques » ou de « ruptures lentes » par rapport à des états antérieurs prétendument en équilibre.

Ce constat sur la nature du processus de changement doit cependant être mis en perspective par rapport au design de recherche de la présente étude. Le choix d'une étude de cas et d'une description détaillée des séquences du processus de changements a eu pour conséquence d'inscrire la période observée dans une temporalité longue. Une perspective temporelle plus restreinte, considérant notamment les semaines qui ont suivi le naufrage du *Prestige*, aurait amplifié l'effet de rupture, ce qui aurait sans doute amené à qualifier les changements de « paradigmatiques ». Un tel choix méthodologique aurait toutefois simplifié le processus de changements en évacuant la complexité historique et politique de la régulation de la mondialisation.

Compte tenu de cette complexité, lors d'une analyse des politiques publiques dans la mondialisation, il conviendrait de considérer la rupture complète par rapport au passé plus comme un cas théorique que comme une réelle possibilité empirique. La différence entre la rupture et la bifurcation serait plus une question de degré, de mobilisation de variables continues en termes méthodologiques, qu'une question de différence de nature traitée par le biais de variables discrètes (« oui, le changement marque une rupture », « non, le changement ne marque pas une rupture »). Dans le futur, ceci incite à réaliser des analyses comparatives diachroniques de plusieurs systèmes de politiques afin d'obtenir un levier explicatif plus satisfaisant relativement aux liens entre l'intensité des changements et certains déterminants supposés du changement.

L'utilisation du cadre d'analyse dans d'autres systèmes de politiques

À partir des travaux d'Ostrom (1990) sur la gouvernance des biens communs, nous avons élaboré un cadre d'analyse en trois temps (limites de la régulation, politisation des limites et adaptation) pour comprendre l'intensité des changements de politiques au cours d'une période de temps donnée. Nous évoquerons succinctement ici les problèmes anticipés concernant la capacité du cadre d'analyse à « voyager » dans d'autres systèmes de politiques, ce qui sera une occasion de prendre du recul par rapport au cas de la sécurité maritime en Europe, de critiquer rétrospectivement le cadre théorique utilisé et d'évoquer la possibilité de réaliser des analyses comparatives diachroniques en utilisant le même cadre d'analyse.

Les limites de la régulation

Le chapitre 4 a eu pour objet de décrire comment un système où prévalait l'idée d'auto-régulation a été la scène d'importantes externalités négatives, les marées noires de l'*Erika* et du *Prestige*. Le cas présentait l'avantage d'identifier les membres de « la chaîne de responsabilités » de la sécurité maritime, malgré l'opacité commune de la structure de propriété au sein de l'industrie maritime, et les autorités publiques responsables de les surveiller (OMI, États du pavillon, États côtiers, États du port). Les frontières du système de politiques étaient claires, un fait découlant aussi bien de la nature du transport maritime, une activité étant *de facto* peu publicisée car se déroulant principalement hors de

l'écoumène, que de la culture de discrétion entourant l'industrie maritime, une discrétion encore accentuée depuis les années 1960 par l'utilisation de plateformes financières offshore. Ces caractéristiques du cas ont permis de réaliser une enquête concernant les limites de la régulation, notamment l'asymétrie d'information entre armateurs et affréteurs ainsi que la multiplication d'activités d'audit déconnectées de l'exercice effectif du pouvoir de contrôle.

Il est attendu qu'une telle enquête soit plus ardue lorsque les frontières du système à l'étude sont moins bien délimitées. Considérant la mondialisation comme processus d'intensification des interdépendances entre différents systèmes de politiques, l'évolution structurelle de l'univers des politiques rendrait plus difficile l'étude des limites de la régulation. L'histoire de la crise des années 2007 et 2008 illustre bien cette complexité par la contagion des défaillances du système immobilier américain au système financier et bancaire international.

Grâce à l'expérience acquise par l'étude du système européen de sécurité maritime, cette difficulté peut être dépassée par l'identification des acteurs formant le noyau des systèmes à l'étude dans le cadre d'une enquête historique sur le temps long. Lors de l'étude de la sécurité maritime, nous nous sommes ainsi concentrés sur les interactions entre les propriétaires de navires et les affréteurs en montrant comment progressivement ces interactions se sont complexifiées du fait d'une division poussée du travail relatif à l'armement, de la financiarisation du marché du transport maritime et de la concurrence entre les registres d'immatriculation à l'échelle mondiale. Dans cette perspective, l'analyse des limites de la régulation consisterait à décrire la diffusion des innovations sociales¹⁸⁰, et d'interpréter son effet déstabilisateur à l'intérieur d'un système donné en raison de l'accentuation des divergences d'intérêts entre ses membres, ou encore en raison de l'apparition de situations de conflits d'intérêts concernant les autorités censées réguler les risques, à l'instar des sociétés de classification.

¹⁸⁰ Pour reprendre l'exemple de la crise de 2007-2008, on peut mentionner comme innovation sociale la titrisation des créances immobilières à risque, ou encore, dans le domaine de la sécurité maritime, l'affrètement de *single ship companies* au voyage.

La politisation des limites de la régulation

Dans le chapitre 5, nous avons montré en quoi les effets des limites de la régulation étaient tangibles : des coûts économiques estimés à plusieurs millions d'euros, des dommages environnementaux considérables, une dégradation globale de la qualité du patrimoine maritime et littoral. Le statut des deux marées noires en tant que *focusing events* ne peut être discuté : si ces événements ont attiré l'attention publique en raison de leur ampleur et de leur caractère spectaculaire, ils ont aussi condensé des relations de causalité complexes entre la mondialisation, l'auto-régulation du marché, les incitatifs à la prise de risques et la génération d'externalités négatives dans une théorie causale liant les défaillances du marché du transport maritime au naufrage et à la pollution.

L'explication historique de la politisation proposée précédemment a souligné l'importance de la mobilisation sociale autour du problème des déversements accidentels d'hydrocarbure en mer en France puis en Espagne, et le volontarisme affiché des responsables politiques nationaux et européens à lutter contre les navires sous normes même si cela nécessitait d'enfreindre la législation internationale par la mise en application des accords de Malaga. Selon les résultats de l'enquête historique menée, nous avons montré que la mobilisation sociale et le volontarisme de quelques États membres ne suffisaient pas pour faire advenir des changements significatifs dans un système de gouvernance polycentrique comme l'Union européenne. Le contraste net qu'offre le cas de la sécurité maritime en Europe entre des périodes de latence et une période de politisation relativement bien délimitée dans le temps (de 1999 à 2003) s'expliquerait par la séquence des événements (la survenue du *Prestige* au moment où certaines mesures des paquets *Erika* entraient en vigueur) et par l'existence de procédures décisionnelles à la majorité qualifiée qui permettaient de passer outre l'opposition de quelques États membres.

Cette importance de la temporalité et des processus décisionnels pour expliquer la politisation des limites de la régulation pourrait être confirmée dans le cadre d'analyses comparatives où seraient sélectionnés des cas contrastés. Il serait ainsi pertinent de comparer le processus de politisation dans des systèmes de politiques dont l'évolution est rythmé par des événements problématiques (effondrement des marchés financiers, crash d'avions, attentats terroristes) au sein de systèmes politiques où les décisions se prennent

généralement à la majorité qualifiée, comme l'Union européenne, avec d'autres systèmes de politiques confrontés à des « catastrophes au ralenti » (Roqueplo, 1987), tels que les changements climatiques, et dont les processus décisionnels laissent un droit de veto à leurs membres. Une telle comparaison aurait pour hypothèse que les changements de politiques sont potentiellement plus intenses chez les premiers que chez les seconds.

Le rôle des entrepreneurs de politiques qu'ont été Mme De Palacio et M. François Lamoureux pendant la période 1999-2003 amène par ailleurs à mettre en évidence une des limites les plus manifestes d'un cadre théorique reposant en premier lieu sur les écrits d'Ostrom. En mettant en exergue les incitatifs dans une configuration institutionnelle donnée, ces écrits véhiculent en contrepartie une vision quelque peu déshumanisée du changement de politiques. Sans négliger leurs indéniables qualités pour comprendre le fonctionnement des systèmes polycentriques, ils tendent à mésestimer les possibilités qu'offre le pouvoir d'initiative de la Commission. En l'occurrence, le récit de la politisation de la sécurité maritime s'avère être celui de responsables de la Commission voulant foncièrement changer le contenu des politiques publiques. Se faisant ils visaient certes des objectifs stratégiques d'accroissement des pouvoirs de l'Europe, mais surtout cette visée stratégique reposait sur des valeurs et sur une conception du monde vivement ébranlées par la survenue de l'*Erika* et du *Prestige*. Pour l'étude du changement de politiques, cette observation pousse à tenir compte des motivations profondes des acteurs, des motivations tirant souvent leur origine du souci de mettre en cohérence leurs aspirations personnelles avec les projets collectifs qu'ils promeuvent.

L'adaptation et la crédibilité des engagements

En tant que *hard issue*, la sécurité maritime entretient un rapport clair aux connaissances qui peut se résumer en une question aussi simple que : « Tel navire, peut-il naviguer ou non? » Les experts sont légitimes pour répondre à ce type de questions, à la condition toutefois que leurs appréciations soient partagées et largement diffusées (Favre, 2005; Stiglitz, 2010). En effet, l'évolution problématique qu'a connue la sécurité maritime avec la privatisation de l'information sur les risques et la multiplication des audits s'explique en grande partie par les difficultés à obtenir de l'information fiable concernant le respect des engagements européens par les États membres et par les acteurs économiques privés. La

comparaison diachronique de la sécurité maritime en Europe a ainsi eu pour fil conducteur l'arrimage progressif entre les mécanismes de suivi et l'exercice des pouvoirs de contrôle, ce qui a résulté selon la terminologie proposée en un renforcement des capacités adaptatives et en la prise d'engagements crédibles.

L'analyse a souligné deux conditions à ce résultat : il faut d'abord que la fiabilité de l'information concernant le respect des engagements soit largement acceptée, voire fasse l'objet d'un consensus et, ensuite, qu'il soit possible d'exclure les contrevenants. Dans le contexte européen, ces deux conditions seraient *a priori* présentes dans des domaines analogues à la sécurité maritime, comme la sécurité aérienne ou la sécurité alimentaire, où le rapport aux connaissances est balisé par un ensemble de pratiques professionnelles reconnues¹⁸¹ et où l'exclusion d'un membre (une compagnie aérienne ou une entreprise agro-alimentaire) est régulièrement prononcée.

De futures recherches pourraient également traiter d'une possible dissémination des arrangements institutionnels développés dans les domaines techniques de l'intégration européenne vers des domaines plus « souples ». Les changements apportés en octobre 2011 aux mécanismes de suivi du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) participaient notamment d'une volonté de doter la zone euro de mécanismes de suivi plus appropriés pour prévenir les risques que suscitent les écarts de compétitivité sur la viabilité à long terme de la monnaie unique¹⁸². Au début de l'année 2013, les extrants de ces mécanismes

¹⁸¹ Par contraste, dans le cas des « politiques de la morale », l'usage de l'expertise serait pondéré par des considérations autres que scientifiques. Dans sa comparaison des politiques relatives à l'avortement ou à la procréation assistée dans différents pays européens, Engeli (2010) fait voir par exemple que le rôle du régulateur n'est pas seulement d'alimenter le débat en tenant compte des dernières avancées de la science, mais aussi d'agir comme médiateur entre des prises de positions radicalement opposées et ancrées dans des croyances profondes (*deep core beliefs*) pour construire, selon des modalités variant en fonction des cultures nationales et de la structuration des groupes de pression, l'acceptabilité sociale des changements de politiques.

¹⁸² En octobre 2011, jugeant trop limitative l'observation des seuls critères du déficit budgétaire et de l'endettement public pour constater de la convergence des économies européennes, les décideurs européens ont renforcé leurs mécanismes de surveillance en ajoutant des critères relatifs à l'endettement privé, aux prix de l'immobilier, aux salaires, au chômage et à la balance commerciale.

de suivi ont été intégrés dans les mesures de coordination des politiques économiques s'inscrivant dans la stratégie Europe 2020 et se déclinant en une série d'engagements budgétaires de la part des États membres lors du « semestre européen ». Sur les enjeux économiques et budgétaires qui sont au cœur des priorités des institutions européennes au début des années 2010, on observe donc un ensemble de changements de politiques dédiés à mettre en cohérence les activités cognitives et les activités redistributives, ce qui rappelle l'évolution retracée en ce qui concerne la sécurité maritime.

Nonobstant les particularités des multiples systèmes de politiques concernés à des degrés divers par l'intégration européenne, se profilerait un mode de coordination par l'expertise auquel souscriraient les institutions européennes, au premier chef la Commission et les agences européennes. Du point de vue des États membres, l'adhésion à ce mode de coordination serait motivée par la conviction que la participation à l'Union européenne leur permet d'affirmer un pouvoir sur la mondialisation hors de leur portée s'ils agissaient seuls (Moravcsik, 1993). Au cours des années 1990 et 2000, les contreparties de la participation à l'Union sont devenues plus manifestes. L'État nation européen a dû accepter d'être en interaction avec d'autres sources de légitimité (Hassenteufel, 2008), dont les institutions européennes. Dans ces interactions, la Commission disposerait d'instruments sophistiqués pour faire le suivi des engagements européens, pour exiger que les États membres rendent des comptes en utilisant l'information produite par ces instruments et ultimement serait habilitée à sanctionner les États membres qui nuisent par leurs actions à la crédibilité des engagements européens. Reste à explorer plus en détails, par d'autres études de cas et par la comparaison des systèmes de politiques dans le temps, les répercussions politiques et administratives de l'émergence de ce mode de coordination par l'expertise.

Bibliographie

- Aglietta, Michel. 1997. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Odile Jacob, 2ème édition.
- Akerlof, George A. 1970. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500.
- Alford, John, et Owen Hughes. 2008. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *American Review of Public Administration* 38 (2): 130-148.
- Alternativas Fundacion. 2003. *Libro Blanco. Sobre el Prestige* [consulté en ligne le 11 novembre 2012 à : <http://www.falternativas.org/>].
- Amable, Bruno, et Stefano Palombarini. 2009. A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism. *Socio Economic Review* 7 (1): 123-143.
- Amat-Bronnert, Agnès, Marcel Castegnaro, et Annie Pfohl-Leszkowicz. 2007. Genotoxic activity and induction of biotransformation enzymes in two human cell lines after treatment by *Erika* fuel extract. *Environmental Toxicology and Pharmacology* 23 (1): 89-95.
- American Bureau of Shipping. 2003. Technical analysis related to the *Prestige* Casualty on 13 November 2002 [consulté en ligne le 11 novembre 2012 à : <http://www.eagle.org/>].
- Anderies, John. M., Marco A. Janssen et Elinor Ostrom. 2004. A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society* 9 (1) [consulté en ligne le 28 juillet 2012 à <http://www.ecologyandsociety.org/>].
- Arestis, Philip, et Malcolm Sawyer, dir. 2012. *The Euro Crisis*. London : Palgrave Macmillan.
- Auvachez. 2007. Penser la citoyenneté européenne. Du Livre blanc sur la gouvernance au projet de Traité constitutionnel. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 40 (2): 343-365.
- Bach, David, et Abraham L. Newman. 2007. The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence. *Journal of European Public Policy* 14 (6): 827-846.
- Bache, Ian, et Matthew Flinders, dir. 2004. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Badie, Bertrand. 1995. *La fin des territoires*. Paris: Fayard.
- . 1999. *Un monde sans souveraineté*. Paris: Fayard.

- Badré, Denis. 2009. *Où vont les agences européennes ?* Paris: Commission des affaires européennes et de la commission des finances du Sénat.
- Balleisen, Edward J. 2010. The prospects of effective co-regulation in the US: a Historian's view from the Early 21st Century. Dans *Government and markets : toward a new theory of regulation*, E. J. Balleisen et D. A. Moss. Cambridge : Cambridge University Press.
- Barrows, Samuel. 2009. Racing to the Top... at Least: The Regulation of Safety in Shipping. Dans *The Politics of Global Regulation*, W. Mattli et N. Woods. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beck, Ulrich. 2003. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Champs Flammarion.
- Belfrage, Claes, et Caroline De la Porte. 2011. Europe and the Crisis: New Frontiers. *Perspectives on Europe* 41 (2): 7-11.
- Bell, Daniel. 1987. The World and the United States in 2013. *Daedalus* 116 (3): 1-32.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After disaster : agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- . 2006. *Lessons of Disaster: policy change after catastrophic events*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- . 2010. *An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd ed. Armonk: M.E. Sharpe.
- Boisson, Philippe. 1998. *Politiques et droit de la sécurité maritime*. Paris: Editions Bureau Veritas.
- Boniface, Pascal, et Philippe Sueur. 2011. *L'Union européenne face aux crises : quelles réponses ?* Paris: Armand Colin.
- Börzel, Tanja A., Tobias Hofmann, Diana Panke, et Carina Sprungk. 2010. Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law. *Comparative Political Studies* 43 (11): 1363-1390.
- Boyer, Robert. 2003. L'anthropologie économique de Pierre Bourdieu. *Actes de recherche en sciences sociales* 5: 65-78.
- Breton, Lucien. 2007. *Avis de marée noire. Le vrai procès de l'Erika*. Louviers: L'ancre de marine.
- Buchet, Christian. 2003. *Les voyous de la mer*. Paris: Ramsay.
- Bulot, Jean. 2007. *Erika : plus jamais ça ! Histoire d'un naufrage de complaisance*. Sainte-

Marguerite-sur-Mer : Editions des Equateurs.

- Bureau enquêtes accidents-Mer. 2000. Rapport d'enquête sur le naufrage de l'*Erika* survenu au large de la Bretagne le 12 décembre 1999 [consulté en ligne le 8 décembre 2011 à <http://www.beamer-france.org/publications-enquete-fr.html>].
- . 2003. Perte totale suite à l'avarie de coque du pétrolier bahaméen *Prestige* survenue dans l'ouest de la Galice. Contribution provisoire au rapport d'enquête technique. Édition actualisée au 28 novembre 2003 [consulté en ligne le 8 décembre 2011 à <http://www.beamer-france.org/publications-enquete-fr.html>].
- Busuioc, Madalina. 2009. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal* 15 (5): 599-615.
- Busuioc, Madalina, et Martijn Groenleer. 2012. Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union Agencies. Dans *The agency phenomenon in the European Union*, M. Busuioc. Manchester: Manchester University Press.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Capano, Gilberto, et Michael Howlett, dir. 2009. *European and North American Experiences in Policy Change. Policy Drivers and Policy Dynamics*. London: Routledge.
- Capoccia, Giovanni, et Daniel Kelemen. 2007. The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics* 59 (April): 341-369.
- Carson, Marcus, Tom Burns, et Dolores Calvo, dir. 2009. *Paradigms in Public Policy. Theory and Practice of Paradigms Shifts in the EU*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Cashore, Benjamin, et Michael Howlett. 2007. Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science* 51 (3): 532-551.
- Cefaï, Daniel. 1996. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux* 14 (75): 43-66.
- Christensen, Tom, et Per Lægreid. 2005. Regulatory agencies. The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance* 20: 499-520.
- Christodoulou-Varotsi, Iliana. 2009. *Maritime Safety Law and Policies of the European Union and the United States of America: Antagonism or Synergy?* Berlin: Springer.
- Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.

- Collier, David. 2011. Understanding Process Tracing. *PS: Political science and Politics* 44 (4): 823-830.
- Commission européenne. 2000a. *Communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier*. COM (2000) 142 final (Paquet Erika I).
- . 2000b. *Dix-septième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire*. COM (2000) 92 final.
- . 2001. *Gouvernance européenne: un Livre Blanc*. COM (2001) 428 final.
- . 2009. *Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018*. COM (2009) 8 Final.
- . 2011. *Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning*. Final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). 2011. *Étude sur les transports maritimes*. Genève : Publications des Nations unies.
- Cour des Comptes. 2012. *La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté* [consulté en ligne le 14 décembre 2012 à <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-securite-des-navires-et-de-leurs-equipages-des-resultats-inegaux-un-contrôle-inadapte>].
- Corbin, Alain, et Hélène Richard, dir. 2004. *La mer. Terreur et fascination*. Paris: Seuil.
- COWI. 2008. *Evaluation of the European Maritime Safety Agency*. Lyngby: COWI.
- Curtin, Deirdre. 2005. Delegation to EU Non - Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. Dans *Regulation through agencies in the EU, a new paradigm of European governance*, D. Gerardin et N. Petit. London: Routledge.
- Curtin, Deirdre, et Renaud Dehousse. 2012. European Union Agencies: tipping the balance? Dans *The agency phenomenon in the European Union*, M. Busuioc. Manchester: Manchester University Press.
- Dehousse, Renaud. 2008. Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model. *West European Politics* 31 (4): 789-805.
- DeLeon, Peter. 1999. The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going? Dans *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier. Boulder: Westview Press.
- Della Porta, Donatella. 2008. L'altermondialisme et la recherche sur les mouvements sociaux. Quelques réflexions. *Culture et conflits* 70: 13-31.
- Della Posta, Pompeo, et Leila Simona Talani. 2011. *Europe and the financial crisis*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

- DeSombre, Elisabeth R. 2006. *Flagging Standards: Globalization and Environmental, Safety, and Labor Regulations at Sea*. Cambridge: The MIT Press.
- Commissariat général au développement durable. 2011. *Les perceptions sociales et les pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011*. Paris: Ministère de l'Écologie et du développement durable.
- Elster, Jon. 2000. *Ulysses unbound : studies in rationality, precommitment, and constraints*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Engeli, Isabelle. 2010. *Les politiques de la reproduction*. Paris: L'Harmattan.
- Epstein, David, et Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurobarometer. 2008. *Attitudes of European citizens towards the environment*. Brussels: European Commission.
- Faro, Alexandre. 2007. *Chronologie des faits*. [consulté en le 21 octobre 2011: <http://www.affaire-Erika.org/blog/index.php/2007/02/12/6-chronologie-des-faits>].
- Favre, Pierre. 2005. *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*. Paris: Presses de SciencePo.
- Flinders, Matthew. 2004. Distributed public governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 520-544.
- Franchino, Fabio. 2002. Delegating Powers in the European Community. *British Journal of Political Science* 34: 269–293.
- Fréour, Nadège. 2004. *Le positionnement distancié de Greenpeace*. *Revue française de science politique* 54 (3): 421-442
- Gehring, Thomas. 2012. Deliberative regulation through European agencies and other network structures? Dans *The agency phenomenon in the European Union*, M. Busuioc. Manchester: Manchester University Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilardi, Fabrizio. 2008. *Delegation in the regulatory state : independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilbert, Claude. 2011. L'extraordinaire des crises au prisme de l'ordinaire des collectivités humaines. Dans *Marées noires et politiques*, X. Itçaina et J. Weisbein. Paris: L'Harmattan.
- Gold, Edgar. 1998. Lessons in corporate responsibility: Learning from Disaster. *Ocean Yearbook* 13: 167-182.

- Goldstein, Judith, et Robert O. Keohane, dir. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goulielmos, Alexander M. 2001. Maritime safety : facts and proposals for the European Oil Pollution Act. *Disaster Prevention and Management* 10 (4): 278-285.
- Groenleer, Martijn, Michael Kaeding, et Esther Versluis. 2010. Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation. *Journal of European Public Policy* 17 (8): 1212-1230.
- Gulbrandsen, Christer. 2011. The EU and the implementation of international law: the case of sea-level bureaucrats. *Journal of European Public Policy* 18 (7): 1034-1051.
- Gusfield, Joseph. 2009. *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.
- Habermas, Jürgen. 2012. *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. Paris: Petite bibliothèque Payot.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Collin.
- Hay, Julien, Olivier Thébaud, José A. Pérez Agundez, et Pierre Cariou. 2008. *Marées noires. Enjeux économiques*. Versailles: Quae.
- Héritier, Adrienne, dir. 2002. *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham : Rowman and Littlefield.
- Héritier, Adrienne, et Dirk Lehmkuhl. 2008. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. Functional governance and territorially bound democratic government. *Journal of Public Policy* 28 (1) : 1-17.
- Hoeffler, Catherine, Clémence Ledoux, et Pauline Prat. 2010. Temporalité et changement de politiques publiques. Dans *Quand les politiques changent*, B. Palier et Y. Surel. Paris: L'Harmattan.
- Hood, Christopher, et Helen Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, et M. Ramesh. 2003. *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*. 2nd ed. Don Mills : Oxford University Press.
- Hubbard, Douglas W. 2009. *The Failure of Risk Management*. Hoboken: John Wiley & Sons Inc.
- ICONS. 2002. *Inquiry into Ship safety. Ships, slaves and competition*. Charlestown (NSW Australia): International Commission on Shipping.

- Imbeau, Louis M., dir. 2009. *Do They Walk Like They Talk? Dissonance in Policy Processes*. New York : Springer.
- Ioannides, Emmanuel S. 2007. *The Prestige casualty and resulting regulatory initiatives in European and International Law*. Athens: Sakkoulas Publishers.
- Itçaina, Xabier, et Julien Weisbein, dir. 2011. *Marées noires et politique. Gestion et contestations de la pollution du Prestige en France et en Espagne*. Paris: L'Harmattan.
- Jacob, Steve. 2009. Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel : l'évaluation et les données probantes. *Criminologie* 42 (1): 201-223.
- Jacoby, Wade, et Sophie Meunier. 2010. Europe and the management of globalization. *Journal of European Public Policy* 17 (3): 299-317.
- Joachim, Jutta M., Bob Reinalda, et Bertjan Verbeek. 2008. *International organizations and implementation: enforcers, managers, authorities?* Abingdon: Routledge/ECPR.
- Joerges, Christian, Yves Mény, et J. H. H. Weiler, dir. 2002. *Mountain or Molehill ? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. NYU School of Law, Jean Monnet Center: Jean Monnet Working Paper No. 6/01.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and architecture of choice. Bounded rationality and governance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., et Frank R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention : how government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey: Brooks-Cole.
- Jovanović, Aleksandar S., Ortwin Renn, et Regina Schröter. 2012. *Social Unrest*. Paris: OECD Publishing.
- Keohane, Robert O., et Joseph Nye. 2001. *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Khee-Jin Tan, Alan. 2006. *Vessel-source marine pollution. The law and politics of international regulation*. New York: Cambridge University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.
- König, Thomas, et Brooke Luetgert. 2008. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science* 39: 163-194.
- Kooiman, Jon. 2003. *Governing as governance*. London : SAGE.

- Kurtz, Rick S. 2004. Coastal Oil Pollution: Spills, Crisis, and Policy Change. *Review of Policy Research* 21 (2): 201-219.
- Lagroye, Jacques. 2003. Les processus de politisation. Dans *La politisation*, J. Lagroye. Paris: Belin.
- Laïdi, Zaki. 2005. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de sciences po.
- Laly-Chevalier, Caroline. 2004. Les catastrophes maritimes et la protection des côtes françaises. *Annuaire français de droit international* 50: 581-606.
- Landrain, Édouard, et Christophe Priou. 2003. *De l'Erika au Prestige : la mer de tous les vices. Tome 1*. Paris: Assemblée nationale, Documents d'information no 1018.
- Lapaige, Véronique. 2009. Evidence-based decision-making within the context of globalization: A “Why–What–How” for leaders and managers of health care organizations. *Risk Management and Health Care Policy* 2: 35-46.
- Latour, Bruno. 2005. *La science en action : introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte.
- Le Corre, Job. 2000. *Chronique d'un désastre annoncé*. Rennes: Apogée.
- Leca, Jean. 2001. Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique. *Politique européenne* 1 (1): 108-129.
- Lengagne, Guy, et Didier Quentin. 2003. *Rapport d'information sur la sécurité maritime*. Paris: Assemblée nationale.
- . 2007. *Rapport d'information sur le troisième paquet de sécurité maritime*. Paris: Assemblée nationale.
- Lévesque, Benoît. 2003. Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'État. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* 74 (4): 489-514.
- . 2013. Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Towards a New Paradigm. Dans *Social Innovation: Collective Action, Community Learning and Transdisciplinary Research*, D. M. Frank Moulaert, Abid Mehmood et Abdelilah Hamdouch. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Levi-Faur, David. 2005. The global diffusion of regulatory capitalism. Dans *The rise of regulatory capitalism. The global diffusion of a new order*, D. Levi-Faur et J. Jordana, The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 12-31.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.

- Lucchini, Laurent. 2005. Protection de l'environnement et liberté de navigation. Dans *L'Europe et la mer*, R. Casado Raigon. Bruxelles: Bruylant.
- Luhmann, Niklas. 1995. *Social systems, Writing science*. Stanford : Stanford University Press.
- Mahoney, James. 2010. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics* 62: 120-147.
- Mahoney, James, et Kathleen Thelen, dir. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. From the Positive State to the Regulatory State. Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy* 17 (2) : 139-167.
- . 2001. Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157 (1): 57-78.
- . 2009. *Dilemmas of European integration : the ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2010. Foundations to Risk Regulation: Science, Decision-Making, Policy Learning and Institutional Reform. *European Journal of Risk Regulation* 1 (1): 5-19.
- Majone, Giandomenico, Michelle Everson, Les Metcalfe, et Adriaan Schout. 1999. *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Florence/Maastricht: European Commission.
- March, James G., et Johan P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4): 943-969.
- Marks, Gary 1996. An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. *Regional and Federal Studies* 6 (2): 20-40.
- McNamara, Kathleen R. 2002. Rational fictions: central bank independence and the social logic of delegation. *West European Politics* 25 (1): 47-76.
- Metcalfe, J. T. 1992. *La Commission pourra-t-elle gérer l'Europe d'après 1992 ?* Maastricht: Institut européen d'administration publique.
- Meunier, Sophie. 2007. L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha. *Annuaire Français des Relations Internationales* 8: 513-525.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.

- Muller, Pierre. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 50 (2): 189-208.
- Naess, Erling D. 1972. *The great PanLibHon controversy : the fight over the flags of shipping*. Epping: Gower Press.
- Nassios, Dimitrios. 2003. *La chaîne de responsabilité de la sécurité maritime*. Faculté de droit, Université de Montréal, Montréal.
- Nicolaides, Phedon, Arjan Geveke, et Anne-Mieke den Teuling. 2003. *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union: The Case of National Regulatory Authorities*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Nohrstedt, Daniel. 2005. External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy* 12 (6): 1041-1059.
- North, Douglass Cecil. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance. Political economy of institutions and decisions*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Palan, Ronen. 2003. *The offshore world : sovereign markets, virtual places, and nomad millionaires*. Ithaca: Cornell University Press.
- Palier, Bruno, et Yves Surel, dir. 2010. *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan.
- Paquet, Gilles. 2008. *Gouvernance: mode d'emploi*. Montréal: Liber.
- Perrow, Charles. 1984. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, et B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollack, Mark A. 2003. Theorizing EU Policy-Making. Dans *Policy-Making in the European Union*, W. Wallace, H. Wallace et M. A. Pollack. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford

University Press.

- Psaraftis, Harilaos N. 2006. Maritime Safety in the Post-*Prestige* Era. *Marine Technology* 43 (2): 85-90.
- Radaelli, Claudio. 1995. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy* 2 (2): 159-183.
- . 1999. The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy* 6 (5): 757-774.
- Rayner, Jeremy. 2009. Understanding Policy Change as a Historical Problem. *Journal of Comparative Policy analysis: Research and Practice* 11 (1): 83-96.
- Rigaud, Benoît. 2012. *Agence*. Dans Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique [consulté en ligne le 7 octobre 2012 à www.dictionnaire.enap.ca/].
- Rigaud, Benoît, et Johann Jacob. 2011. Définir la gouvernance publique. *Optimum on-line* 41 (3).
- Ringbom, Henrik. 2008. *The EU maritime safety policy and international law*. Leiden : Martinus Nijhoff Pub.
- Risk management solutions. 2000. *Les tempêtes Lothar et Martin* [consulté en ligne le 15 juillet 2012 à https://support.rms.com/Publications/Lothar_Martin_Event.pdf].
- Robert, Sabrina. 2003. *L'Erika: responsabilités pour un désastre écologique*. Paris: Pédone.
- Rokkan, Stein. 1995. *State-Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Roqueplo, Philippe. 1987. Les pluies acides considérées comme un accident au ralenti. Dans *La société vulnérable. Évaluer et maîtriser les risques*, J.-L. Fabiani et J. Theys. Paris: Presses de l'École normale supérieure.
- Rosamond, Ben. 2012. Supranational governance as economic patriotism? The European Union, legitimacy and the reconstruction of state space. *Journal of European Public Policy* 19 (3): 324-341.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité et proximité*. Paris: Seuil.
- Rose, Richard, et Philip L. Davies. 1994. *Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenbaum, Eckehard. 2010. Lisbon, Europe, and the case of soft coordination in EU policymaking. *Intereconomics* 5: 287-292.
- Ross, George. 2011. *The European Union and its Crises seen through the Eyes of the Brussels Elite*. Houndsworth, UK: Palgrave-Mcmillan.

- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder : Westview Press.
- Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning : an advocacy coalition approach, Theoretical lenses on public policy*. Boulder : Westview Press.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. Dans *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier. Boulder: Westview Press.
- Sabel, Charles F., et Jonathan Zeitlin. 2008. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal* 14 (3): 271-327.
- Samiotis, Georgios, Georgios Vlachos et Vasileios Tselentis. Non daté. *The Leading Role of the Hellenic Merchant Shipping at the Global and the European Level*. About Brand Greece, Athens (disponible en ligne le 2 avril 2014: http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutbrandgreece/aboutbrandgreece_samiotis_vlachos.pdf)
- Saurugger, Sabine. 2002. L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique* 52 (4): 375-401.
- . 2009. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Science Po.
- Saurugger, Sabine, et Fabien Terpan. 2013. Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique. *Quaderni* 80 (1): 5-24.
- Scharpf, Fritz W. 1988. The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66 (2): 239-278.
- . 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer. E. 1960. *The semisovereign people : a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schelkle, Waltraud. 2011. A Tale of Two Crises: The Euro Area in 2008/09 and in 2010. *European Political Science* 10 (3): 375-383.
- . 2012. A crisis of what? Mortgage credit markets and the social policy of promoting homeownership in the United States and in Europe. *Politics & society* 40 (1): 59-80.
- Schiffino, Nathalie, et Steve Jacob. 2011. Risk, democracy, and schizophrenia. The changing roles of citizens in risk policy-making. Putting GMO policy to the test.

Journal of Risk Research 14 (8) : 983-993.

- Schmidt, Vivien A., et Claudio M. Radaelli. 2004. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological Issues. *West European Politics* 27 (2): 183-210.
- Schmitter, Philippe. 2004. Neo-functionalism. Dans *European Integration Theory*, A. Wiener et T. Diez. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Anne Larason, et Helen Ingram. 1997. *Policy Design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Serres, Michel. 2012. *Petite poucette*. Paris: Le Pommier.
- Shapiro, Sidney A., et Christopher H. Schroeder. 2008. Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation. *Harvard Environmental Law Review* 32: 434-500.
- Simon, Herbert A. 1956. Rational choice and the structure of environments. *Psychological Review* 63: 129-138.
- Skogstad, Grace. 2003. Who governs ? Who should govern ? Political Authority and Legitimacy in Canada in the Twenty-First Century. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 26 (5): 955-973.
- Smith, Andy. 2010. *Le gouvernement de l'Union européenne: une sociologie politique*. Paris : LGDJ.
- Sobrinho Heredia, José Manuel. 2005. L'affaire du *Prestige*: cadre juridique communautaire. Dans *L'Europe et la mer*, R. Casado Raigon. Bruxelles: Bruylant.
- Spiro, Elizabeth, et Andrew Parfitt. 1995. Applying cost-benefit analysis to marine safety measures. *Maritime Policy & Management* 22 (3): 215 - 223
- Stiglitz, Joseph E. 2010. Government versus Market Failure. Principles of Regulation. Dans *Government and markets : toward a new theory of regulation*, E. J. Balleisen et D. A. Moss. Cambridge Cambridge University Press.
- Stone, Deborah A. 1989. Causal stories and the formation of policy agenda. *Policy Studies Quarterly* 104 (2): 281-300.
- Thelen, Kathleen. 2003. Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique. *L'année de la régulation* 7: 13-43.
- True, James L., Bryan D. Jones, et Frank R. Baumgartner. 2007. Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and Change in Public Policymaking. Dans *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier. Boulder: Westview Press.
- United Nations Development Program. 2006. *Niger Delta Human Development Report*, Abuja : UNDP Nigeria.
- Varley, Pamela. 2012. Sea change: Rewriting the rules of port security after September 11. Dans *Ports in a storm. Public management in a turbulent world*, J. D. Donahue et

- M. H. Moore. Washington DC: Brookings Institution Press and Ash Institute For Democratic Governance And Innovation.
- Versluis, Esther. 2012. Catalysts of compliance? The role of European Union Agencies in the implementation of EU Legislation in Poland and Bulgaria. Dans *The agency phenomenon in the European Union*, M. Busuioc. Manchester : Manchester University Press.
- Vorbach, Joseph E. 2001. The vital role of Non-Flag State Actors in the pursuit of safer shipping. *Ocean Development & International Law* 32: 27-42.
- Weber, Max. 2003. *Le savant et le politique*. Paris: La Découverte.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, et Kelly McQueen. 2009. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal* 37 (1): 121-140.
- Williamson, Oliver E. 1979. Transaction-Cost Economics: the governance of Contractual relations. *Journal of Law and Economics* 22: 233-261.
- Woll, Cornelia. 2005. Vers des compétences externes : l'activisme de la Commission européenne en matière d'aviation internationale. *Politique européenne* 17 (3): 137-158.
- Yataganas, Xenophon A. 2001. *Delegation of regulatory authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*. Cambridge: Harvard Law School.
- Yavid-Reviron, Liubou. 2008. *Les relations énergétiques entre l'Union européenne et la Russie: Dépendance ou interdépendance ?* Paris: L'Harmattan.

**Annexe. Les déversements accidentels de plus de 1000 tonnes
d'hydrocarbure causés par le transport maritime dans les eaux
européennes de 1967 à 1997**

Nom du navire	Date (MM-AAAA)	Déversement (en millier de tonnes)	Lieu du sinistre
Torrey Canyon	03-1967	121	Manche-Bretagne
Spyros Lemnos	11-1968	15	Galice
Julius Schindler	02-1969	9	Açores
Albarosa	02-1969	7	Açores
Al Bacruz	01-1970	20,4	Açores
Othello	03-1970	60 à 100	Suède
Polycommander	05-1970	15	Galice
Anastasia J. L.	10-1970	18,5	Açores
Pacific Glory	10-1970	5	Angleterre
Golden Drake	01-1972	31	Açores
Giuseppe Giuletti	04-1972	26	Sud Portugal
Golar Patricia	11-1973	10	Canaries
Jakob Maersk	01-1975	84	Portugal
Olympic Alliance	11-1975	10	Pas de Calais
Olympic Bravery	01-1976	1,2	Bretagne
Urquiola	05-1976	101	Galice
Boehlen	10-1976	7	Bretagne
Bravo	04-1977	32,2	Mer du Nord
Amoco Cadiz	03-1978	227	Bretagne
Eleni V	05-1978	5	Mer du Nord
Christos Bitas	10-1978	5	Pays de Galles
Andras Patria	12-1978	60	Galice
Betelgeuse	01-1979	40	Irlande
Gino	04-1979	32	Bretagne
Tanio	03-1980	6	Bretagne
Sivand	09-1983	6	Angleterre
Amazzone	01-1988	2,7	Bretagne
Aragon	12-1989	25	Madère
Khark 5	12-1989	70	Canaries
Marao	07-1989	5	Portugal
Sea Spirit	08-1990	9,9	Andalousie
Haven	04-1991	144	Port de Gênes
Agip Abruzzo	04-1991	2	Port de Livourne
Aegean Sea	12-1992	67	Galice
Braer	01-1993	84,5	Îles Shetland
British Tent	06-1993	5,1	Mer du Nord
Sea Empress	02-1996	73	Angleterre
Bona Fulmar	01-1997	7	Pas de Calais

D'après les données du CEDRE (classement chronologique des accidents), consulté le 16 août 2012
(<http://www.cedre.fr/fr/accident/classement-chronologique.php>)