

La mondialisation au risque de la sécurité

La sécurité des transports offre une image assez parlante de la sécurité industrielle dans le contexte de la mondialisation. Le domaine des transports en général, et l'activité maritime en particulier, sont également des laboratoires d'idées pour l'avenir de la sécurité industrielle des activités et des populations. Et peuvent servir de secteur pilotes pour faire de la sécurité un bien public et un droit inaliénable.

par Raphaël Baumler

Officier de marine marchande, doctorant en gestion

La sécurité des transports aujourd'hui...

Depuis la catastrophe aérienne de Charmel-Cheikh, le public, par la voix des médias (1), s'interroge de plus en plus sur la sécurité de l'activité. Les contrôles, les inspections, la maintenance, les équipages et leur management sont en ligne de mire (2).

En renforçant, le contrôle des aéronefs dans les aéroports français, la direction de l'aviation civile souhaite généraliser les inspections des avions étrangers. Fin 2004, le gouver-

nement devait adopter la directive européenne «Sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires» qui oblige à effectuer des contrôles selon des critères identiques (3). L'harmonisation des contrôles des avions en escale s'apparente au mémorandum d'entente de Paris sur les contrôles de l'Etat du port déjà en vigueur dans le monde maritime depuis 1982.

Ce parallèle avec le monde maritime est loin d'être anodin. Malgré une réglementation internationale plus contraignante, le transport aérien suit les mêmes dérives que le transport maritime avec, bien entendu, les mêmes

conséquences et solutions partielles (4). Comment ne pas voir les similitudes entre les compagnies *low cost* jouant la division internationale du travail et les équipages de navire sous pavillons de complaisance ? La recherche d'avantages concurrentiels pour les compagnies aériennes suit les mêmes chemins dangereux que ceux déjà en pratique dans le transport maritime. Les coûts de fonctionnement d'une compagnie aérienne ou maritime peuvent aisément se diviser en deux parties distinctes : les coûts incompressibles (combustibles, pièces détachées, taxes aéroportuaires, frais de

fonctionnement...) équivalents pour tous les opérateurs, et les coûts compressibles (masse salariale, prélèvements d'impôts sur les entreprises et la maintenance). L'objectif du changement de registre (pour les navires) demeure le détournement des règles nationales, ainsi que la recherche de conditions sociales, fiscales et réglementaires peu contraignantes. Le *dumping* social, fiscal et réglementaire est maintenant en œuvre dans l'aérien (5).

Ce phénomène de mondialisation ne se limite pas au commerce des marchandises. Logiquement les principes du libre échange se généralisent à toutes les composantes de l'activité humaine. Le droit international de la concurrence impose tacitement aux Etats une concurrence entre eux (6) mais aussi entre ceux-ci et des entreprises privées (7).

Une sourde et invisible révolution bouleverse les fondements de nos démocraties politiques. Le marché, en se positionnant comme la seule véritable valeur universelle de la planète, devient l'unique référence. Cela signifie que toute activité humaine doit se soumettre aux préceptes du marché. Le référentiel commun est devenu le droit de la concurrence.

Les gouvernements abandonnent petit à petit leur influence

politique et morale sur la société, ainsi que leur rôle de régulateur socio-économique. Les Etats, en ouvrant leurs anciens marchés captifs et monopoles aux acteurs privés, offrent ainsi des pans entiers de leur intervention à la concurrence nationale et internationale. Les administrations perdent dans ce mouvement une partie de leur capacité d'action mais aussi d'expertise dans de nombreux domaines.

Dans un mouvement d'affranchissement de la tutelle étatique, les industries devancent et évitent la multiplication de législations obligatoires (8) en produisant leurs propres normes de sécurité (9).

Le Code ISM (10), chapitre IX de la convention Solas (11), oblige les entreprises à créer leur propre arsenal normatif, avec pour seule contrainte l'audit par l'Etat du pavillon ou une société de classification. Comme «-les initiatives volontaires-» (12) de l'industrie chimique, ce code fait partie d'un mouvement d'appropriation du processus normatif par l'industrie elle-même. La différence importante entre le Code ISM et tous les autres codes similaires réside dans son caractère obligatoire internationalement reconnu, ainsi que son imposition sans distinction culturelle ou géographique à tous les gens de la mer.

Le Code ISM, conforme aux principes méthodologiques de l'Iso (13), se retrouve donc comme l'unique et le seul moyen reconnu d'aborder l'amélioration de la sécurité et, surtout, exclut tout autre dispositif ou réflexion globale (14).

La reconnaissance internationale des sociétés de classification comme organismes certificateurs pour les Etats du pavillon ainsi que les multiples accords et codes de bonne conduite signés entre les gouvernements et leurs industries chimiques montrent l'effacement progressif du tout législatif pour une vision négociée des relations industries/ Etats. Les formes normalisées de Iso-9000 sont devenues un des vecteurs importants de ce processus au niveau mondial. Elles offrent des méthodes simples et une certification reconnue, possédant l'avantage de ne pas remettre en cause la division du travail. Cet outil formaté connaît aujourd'hui de nombreux dérivés, qui s'attachent indistinctement à la gestion de la qualité, de l'environnement ou de la sécurité. Mais ces codes issus du même cadre normalisé, souffrent tous des mêmes maux (15). Au niveau du management de la sécurité, ils ne permettent pas de remettre en cause d'autres facteurs d'insécurité, et ne valorisent

qu'une approche technicienne de la sécurité.

Que peut-on faire-? D'abord réfléchir-!

La prise en charge de la sécurité par l'industrie elle-même, est un phénomène récurrent. Une brève histoire de la sécurité maritime nous apportera les éléments nécessaires à la compréhension du processus ainsi que les raisons principales de son retour à la fin du siècle dernier.

La prise en charge de la sécurité par les transports eux-mêmes-: un peu d'histoire...

La navigation en vue des côtes, le jet de cargaison, les premières tentatives de balisage (Colosse de Rhodes, Phare d'Alexandrie-: merveilles du monde associées directement à la sécurité de la navigation) constituent les toutes premières mesures observables, elles illustrent l'antique préoccupation des Etats pour la sécurité en mer.

Au Moyen Âge, un droit original commence à se généraliser, fondé sur l'idée que chaque acteur du transport doit assumer sa part de responsabilité face aux périls de l'expédition maritime. En parallèle à la gestion administrative des risques

maritimes, un concept nouveau se développe, l'assurance. Né du souci des investisseurs de ne plus perdre la totalité de leur mise dans une activité génératrice de forts profits mais hautement instable, les acteurs du secteur comprennent l'importance d'évaluer et garantir le risque réel encouru par le capital navire/cargaison. Il s'agit du premier paradigme instituant justifiant l'autorégulation de la sécurité par le secteur lui-même.

Au cours du XIX^e siècle, la révolution industrielle et la première grande vague commerciale mondiale reposent sur la marine marchande, composante essentielle du monde industriel et colonial. L'industrie lourde, le port et le chantier naval deviennent l'ossature des premiers pays industriels, conscients de la

Il faut inscrire la sécurité de l'activité et sa régulation comme un droit inaliénable autant pour les travailleurs que pour les populations riveraines.

nécessité de l'échange (comme, aujourd'hui, les nouveaux : Singapour, Corée, Chine, Taiwan...). Le besoin d'écouler les marchandises produites et l'obligation de trouver des marchés à la mesure de la production offrent aux navires une place essentielle au cœur du capitalisme industriel et commercial. En effet, seul le navire permet de véhiculer à faible coût et en masse des

produits à destination de tous les continents.

L'industrie maritime du XIX^e siècle, assimilant et utilisant habilement les théories libérales, conteste le rôle régulateur de l'Etat dans la sécurité. Mettant en avant la nécessité de protéger le capital investi dans l'expédition maritime, les acteurs du transport souhaitent éviter les réglementations administratives supposées nuire au bon développement du libre échange. Le marché de l'assurance explose notamment au Royaume-Uni où les *Names*, financièrement responsables sur leurs biens débutent une longue carrière de rentiers. Mais l'assureur, lui aussi intégré dans une logique commerciale, doit posséder l'expertise et les outils nécessaires à l'évaluation des risques afin de définir le montant des primes.

De ce besoin naissent les premières sociétés de classification (16) fruits d'une collaboration entre courtiers, assureurs et armateurs. Au départ, ces sociétés proposent essentiellement des bases de données sur la qualité des navires-; la classe ou cotation est une véritable photographie de leur état de navigabilité.

D'abord soumises aux assureurs, ces structures vont

© Shafiq Adil-AP-SIPA

s'émanciper et élargir leur champ d'activité. Elles s'intéressent de plus près à la prévention des risques maritimes, et à l'élaboration des normes de sécurité concernant la construction. Ce repositionnement de leur action offre aux sociétés de nouvelles alliances. De cibles, les armateurs et constructeurs de navires deviennent les partenaires et clients de l'expertise proposée par les sociétés. Ainsi, l'industrie bénéficie dès le XIX^e siècle d'entreprises spécialisées dans la production normative. Mais ces démarches d'autorégulation du secteur maritime ne suffisent pas à réduire nettement l'insécurité en mer. Sous la pression des opinions publiques, les Etats imposent de plus en plus leur régulation dans la gestion du risque maritime, en dépit de l'hostilité constante de l'industrie maritime qui considère les politiques publiques comme contraignantes, et néfastes à l'activité commerciale. Les principales puissances maritimes éprouvent cependant la nécessité d'amplifier leurs actions et de s'unir pour développer des outils à la mesure de l'activité. Ce mouvement aboutit au milieu du XIX^e siècle à de nombreuses conventions et traités entre la France et l'Angleterre ; et, finalement, à la création de la première véritable convention interna-

tionale-: Solas, sauvegarde de la vie humaine en mer, en 1914.

Au cours du XX^e siècle, de nombreuses organisations internationales participent à l'élaboration des règlements. Le rôle de ces institutions reste cependant limité.

Ce n'est qu'en 1948, après la seconde guerre mondiale et la perte d'influence du Royaume-Uni, qu'une convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime est adoptée, qui deviendra l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1982. Cette agence de l'ONU annonce une nouvelle ère de coopération intergouvernementale, notamment en vue de l'amélioration de la sécurité maritime et l'harmonisation des règlements.

Mais, les mesures unilatérales ou régionales des pays industriels se multiplient. La maîtrise du risque maritime glisse lentement vers le régional et le national depuis la décennie 80 (17).

Un acteur traditionnel du monde maritime profite de la crise des organisations intergouvernementales et du désengagement des Etats. Depuis la convention Solas de 1995, les sociétés de classification ont réussi à devenir incontournables. Elles s'imposent au même titre que les Etats comme régulateurs de la

sécurité maritime. En effet, les contrôles et certificats de ces sociétés privées sont devenus une obligation réglementaire internationale. Le phénomène des pavillons de complaisance a largement facilité ce coup d'Etat sur la sécurité maritime. Ainsi, les sociétés de classification remplacent déjà de fait l'administration des pavillons de complaisance en fournissant leurs propres certificats et ceux de l'Etat du pavillon. Dans cette situation, la notion elle-même d'Etat du pavillon disparaît. La sécurité en mer semble glisser inexorablement vers le domaine privé.

Les Etats englués dans les difficultés du droit international de la mer et le besoin de conserver le soutien des industries maritimes ne montrent pas de réactions politiques fortes, et les citoyens organisés apparaissent comme une nouvelle force. Les associations influent de plus en plus sur le législateur et les acteurs privés de la sécurité, pour une réelle prise en charge des risques.

On peut remarquer que la gestion des risques maritime intéresse maintenant trois catégories d'intervenants-:

✓-d'un côté les acteurs publics qui ont pour souci principal la protection de la vie humaine ainsi que la puissance politique, stratégique et économique (18) conférée par la

maîtrise des techniques maritimes-;

✓-d'un autre côté, les acteurs privés dont l'objectif est la préservation des intérêts financiers investis dans l'expédition maritime, ainsi que la pérennisation de l'univers «-libre-» du monde maritime (19)-;

✓-parallèlement, la société organisée montre de plus en plus son implication dans la réglementation de cette activité à risques, avec un fort souci environnemental (20).

Les Etats respectant les accords internationaux ne peuvent pas pratiquer de discriminations basées sur la nationalité des navires. Cependant, les moyens d'action contre les navires sous normes existent. Ils consistent essentiellement dans le contrôle par l'Etat du port de la bonne application sur tous les navires des conventions internationales de l'OMI. Ainsi, l'exemple de l'Union européenne est révélateur de la tentative de reprise en main du secteur. Rongée par son opinion et les coûts gigantesques de l'insécurité en mer, l'Europe devient consciente de la nécessité d'une politique coordonnée. La première politique maritime d'envergure a été le renforcement des mesures de contrôle des navires pénétrant dans les ports de l'Union (mémoire de Paris sur le contrôle de l'Etat du port, 1982).

Nécessaire mais insuffisante, cette mesure amène aujourd'hui l'Union européenne à penser la sécurité en mer de manière plus globale. La volonté politique de prendre des initiatives pour prévenir les accidents est confirmée avec le traité de Maastricht en 1991, qui donne pour la première fois au conseil la possibilité d'établir «-les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports-». L'Europe, forte de son union, travaille simultanément sur divers plans-: le renforcement des contrôles de l'Etat du port, une intervention accrue de l'Etat côtier, la promotion des divers pavillons européens, l'utilisation de son pouvoir de négociation auprès des instances internationales chargées de la mer et des pays tiers, la certification des sociétés privées de classification des navires, et tente de responsabiliser les acteurs du transport maritime dans leur ensemble.

Mais l'action publique continue de se placer dans la perspective de corriger les distorsions de la concurrence, nées de la compétition déloyale des navires sous norme.

Perspectives...

Comme nous venons de le voir, la maîtrise du risque pour l'in-

dustrie, et en particulier celle des transports, est un enjeu non seulement économique mais aussi idéologique, parfaitement intégré dans la matrice cognitive et les mentalités de son époque.

Les objectifs de cette maîtrise sont multiples-:

✓-préserver le capital-;

✓-éviter les contraintes législatives obligatoires-;

✓-pouvoir agir sur le ratio risque/profit-;

✓-montrer la capacité du marché à s'autoréguler-;

✓-affirmer la néfaste distorsion de la concurrence née des politiques interventionnistes-;

✓-prouver la capacité normative de l'industrie.

Dans ce contexte, il apparaît cependant essentiel d'aller vers la sécurité négociée.

C'est sans doute pourquoi le Code ISM est né d'une réflexion sur le facteur humain dans la survenance des accidents. Jusqu'à présent, en effet, toutes les réflexions sur la sécurité portaient exclusivement sur la technique-: il s'agissait d'améliorer les navires, leur conception et leur structure, les engins de sauvetage, les matériels et les équipements de sécurité, les moyens de transmission et de communication, etc. Les concepteurs des systèmes, maritimes ou autres, considérant que c'est l'homme qui se trompe et

non la machine, ont cherché à diminuer la place du premier au bénéfice de la seconde.

Cette idée selon laquelle la technique peut apporter des réponses à toutes les questions a eu pour effet de négliger d'autres paramètres, y compris l'élément humain. Avec le code ISM, l'approche est différente, on considère l'intervention de l'homme comme inévitable dans l'activité maritime. Cependant, il s'agit de réduire au maximum ses possibilités de déviations en encadrant son travail.

Si on élargit la perspective à l'ensemble de l'industrie, on constate que les grandes multinationales implantées dans les pays du tiers-monde profitent de l'absence de réglementation nationale et d'organisation de lutte pour installer leurs usines les plus polluantes dont elles exporteront aisément les produits par la mer grâce au coût extrêmement faible du transport maritime. Comment sortir de l'impasse?

La réponse la plus adaptée semble globale, inscrivant la sécurité de l'activité et sa régulation comme un droit inaliénable autant pour les travailleurs que pour les populations riveraines. En fait, il s'agit de placer la sécurité comme un bien public soumis aux préceptes de la déclaration universelle des droits de l'homme. Les bases de ce

droit et son élaboration ne doivent en aucun cas être laissées entre les seules mains des producteurs de normes que sont les experts. Elles doivent faire l'objet d'une réelle appropriation de la part des citoyens du monde. C'est en effet à ceux qui supportent les coûts de définir le niveau de sécurité qu'ils souhaitent face aux risques globaux, en laissant de côté lobbies industriels et impératifs commerciaux. Soumettre toute politique nationale de prévention des risques à un cadre commun, cela permet d'échapper à la tentative des industriels d'utiliser l'argument sécuritaire comme un produit de marketing publicitaire. Il s'agit de faire de la sécurité une évidence non-manipulable.

Et là, l'activité maritime peut servir de secteur pilote car sa réglementation est déjà internationale et complète. Sur mer, il suffit de trouver les moyens de la rendre effective. C'est-à-dire de dépasser les considérations étatiques en établissant la primauté du respect des exigences internationales plutôt que la primauté de la violation des conventions.

Notes

(1)-Article d'Orianne Dupont dans « 20-mn- » le 21 avril 2004.

(2)-Article de L'Expansion Janvier-Février 2004.

(3)-Orianne Dupont, *op. cit.*

(4)-Les contrôles portuaires avouent leurs limites par des contraintes de droit de passage et d'harmonisation réelle dans un contexte de compétition entre les ports.

(5)-L'Expansion, *op. cit.*

(6)-Phénomène des pavillons de complaisance, pavillons-bis et autres réglementations incitant aux investissements.

(7)-Les sociétés de classification sont passées ainsi du statut d'experts du monde maritime à celui de véritables administrations-bis reconnues, pour certains Etats ne pouvant assumer leurs charges par manque de volonté ou de moyens.

(8)-Frederik Mispelblom Beyer, p.-165-166-: «[...] les intérêts des grandes entreprises dominant. T.Reverdy (2001) l'a montré récemment pour les nouvelles normes environnementales Iso-14-000, qui sont le résultat de l'intervention de groupes de pression d'entreprises pour empêcher la généralisation d'un autre dispositif de contrôle de l'environnement beaucoup plus contraignant pour les entreprises que les actuelles normes environnementales. [...] Exit les règlements éco-audit pour faire place à ces normes Iso-14-000 qu'on peut résumer de la façon suivante-: le passage qui se fait est celui du public au privé, c'est-à-dire des instances publiques de vérification à des organismes d'audit privé comme pour les normes Iso. C'est le passage de la transparence pour l'extérieur au management environnemental interne (ce que les normes Iso-14-000 certifient, c'est le système de fonctionnement de la gestion de l'environnement à l'intérieur de l'entreprise), de la préoccupation des coûts et des risques pour les habitants à la préoccupation des coûts pour les entreprises, de l'engagement public à l'audit,

avec une vérification de la qualité du travail de formalisation des procédures-». Dans «-La puissance des normes-», sous la coordination de Claude Durand et Alain Pichon, collection Logiques Sociales, édition L'Harmattan, 2003.

(9)-Voir: Rapport de l'OIT: «-Les initiatives volontaires ayant une incidence sur la formation et l'éducation en matière de sécurité, de santé et d'environnement-», Peter Hurst, BIT, Programme des activités sectorielles, Genève 22-26 octobre 1999.

(10)-*International Safety Management*-: Code obligatoire pour tous les navires, intégré dans la principale convention maritime internationale Solas dans son chapitre-IX, il a été mis en œuvre en trois étapes en fonction du type de navire concerné entre 1996 et 2002.

(11)-*Safety-of-life-at-sea*, principale réglementation maritime de l'Organisation maritime internationale.

(12)-Peter Hurst, BIT, *op. cit.*, p. 6.

(13)-Iso-: *International Standard Organization*.

(14)-Contrairement à l'interrogation de Frederik Mispelblom Beyer dans la puissance des normes p.-169 «-la notion de maîtrise des risques est l'occasion d'un débat pour savoir s'il fallait tenter de faire reposer cette maîtrise sur les procédures et leur contrôle strict, ou sur la «-compétence-» (la formation, les qualifications) du personnel-», le débat semble internationalement tranché en faveur des méthodes techniciennes de management.

(15)-Voir «-Approche globale de la sécurité-».

(16)-Étude réalisée sous la présidence de Danièle Trauman. Mars 2001.

(17)-Pour une étude complète des implications des normes Iso, lire-: «-Au-delà de la qualité – Démarches qualité, conditions de travail et politiques du bonheur-», Frederik Mispelblom

Beyer, éditions la Découverte & Syros, Paris 1999.

(18)-*Lloyd's Register of British and foreign shipping* (constitution de 1760 à 1834), Bureau Veritas (1828)... Voir: Politiques et droit de la sécurité maritime, Philippe Boisson, Bureau Veritas, Paris 1998.

(19)-Mémorandum d'entente de Paris (Europe, 1982), *Oil Pollution Act* (USA, 1990).

(20)-Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union européenne, Alexandra Bellayer-Roille, Publications du Pôle européen Jean-Monnet, Université Rennes-I, Edition Apogée, 2000 p.-40-43.

(21)-Rapport OCDE, de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, Division des transports-: «-Questions relatives à la réglementation du transport maritime international-», 2000.

(22)-Création de collectifs anti marée noire, rôle accru des ONG internationales comme Greenpeace...

