



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ratification et mise en œuvre de la Convention portant sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD)

Anticiper, c'est protéger

Rapport CGEDD n° 014080-01, IGF n° 2021-M-051-02, IGAM n° 2022-023

établi par

Bernard de COURRÈGES d'USTOU (IGF)
Jean-François LANDEL, Maryline SIMONÉ (CGEDD)
Jean-Jacques MORVANT (IGAM)

Mars 2022

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



**INSPECTION
GÉNÉRALE
DES AFFAIRES
MARITIMES**

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

| Statut de communication | |
|-------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Préparatoire à une décision administrative |
| <input type="checkbox"/> | Non communicable |
| <input type="checkbox"/> | Communicable (données confidentielles occultées) |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Communicable |

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Résumé..... | 5 |
| Liste des recommandations..... | 8 |
| Introduction | 10 |
| 1 Une Convention que la France a signée dès 2010 mais qu'elle n'a pas encore ratifiée..... | 11 |
| 1.1 Dans un contexte international sur fond de catastrophes maritimes | 11 |
| 1.2 ... le dispositif d'indemnisation a été enrichi par une Convention sur les SNPD | 14 |
| 1.3 ... dont la France a lancé le processus de ratification depuis 2019..... | 16 |
| 2 Une Convention complexe, avec une multiplicité d'acteurs et des responsabilités diffuses au sein de l'administration | 18 |
| 2.1 Les substances nocives et potentiellement dangereuses forment un ensemble difficile à appréhender, articulé en quatre principales catégories de produits..... | 18 |
| 2.1.1 La description de l'ensemble des SNPD dans la Convention de 2010 n'en permet pas un usage opérationnel..... | 18 |
| 2.1.2 Mais le localisateur SNPD permet de bien distinguer les quatre principales catégories de substances..... | 19 |
| 2.1.3 Et la nomenclature douanière NC8 rend possible la codification d'un grand nombre de SNPD..... | 21 |
| 2.2 Présentation de la logistique et des ports d'accueil des marchandises SNPD | 22 |
| 2.3 Acteurs du transport : du navire au « réceptionnaire »..... | 24 |
| 2.3.1 Un flou juridique dans la Convention SNPD | 24 |
| 2.3.2 Appréhender la complexité des contrats de transport maritime | 25 |
| 2.3.3 Le cas du trading : une difficulté surmontable..... | 27 |
| 2.3.4 Un obstacle lié à la territorialité de la Convention | 27 |
| 2.4 Les administrations concernées et leurs rôles actuel et futur | 28 |
| 2.4.1 Un sujet partagé au regard des compétences des administrations centrales antérieures au 1er mars 2022..... | 28 |
| 2.4.2 La direction des affaires maritimes à la barre | 29 |
| 3 Un plan d'action pour préparer la mise en œuvre de la Convention..... | 31 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 3.1 | La mission a distingué quatre facteurs structurants | 31 |
| 3.1.1 | Le calendrier avec des échéances en 2023, puis 2025 au plus tôt, permet une préparation progressive..... | 31 |
| 3.1.2 | Le cadre réglementaire et le dispositif de déclaration en place constituent un socle intéressant pour la suite des travaux..... | 32 |
| 3.1.3 | L'examen des quantités de SNPD importées montre l'intérêt d'une approche différenciée par catégorie | 33 |
| 3.1.4 | Les enjeux financiers et leur faible sensibilité à la précision des quantités importées ne justifient pas un dispositif de vérification important | 35 |
| 3.2 | Le plan d'actions proposé comprend des mesures sur le plan national | 36 |
| 3.2.1 | Désigner un seul capitaine à la manœuvre | 36 |
| 3.2.2 | Améliorer le processus des déclarations et son pilotage | 38 |
| 3.2.3 | Stabiliser les principes relatifs à la définition d'un réceptionnaire | 40 |
| 3.2.4 | Anticiper les contrôles de cohérence des déclarations..... | 41 |
| 3.3 | ... dont des modifications normatives à prévoir à terme | 42 |
| 3.3.1 | Asseoir la coopération interministérielle en formalisant les échanges d'informations nécessaires | 42 |
| 3.3.2 | Actualiser les dispositions liées aux sanctions..... | 43 |
| 3.4 | Ce plan s'accompagne d'une action sur le plan international | 44 |
| 3.5 | La mission formule en outre quelques observations périphériques..... | 44 |
| | Conclusion..... | 46 |
| | Annexes..... | 47 |
| | 1 Lettres de commande | 48 |
| | 2 Liste des personnes rencontrées..... | 53 |
| | 3 Glossaire des sigles et acronymes..... | 58 |

Résumé

Par lettres de commande du 26 juillet 2021 et du 11 octobre 2021, la présente mission a été mandatée pour identifier les conditions de mise en œuvre de la Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD en français, HNS - *hazardous and noxious substances* - en anglais). Elle doit notamment identifier les rôles et contributions des différentes administrations concernées, proposer un service pilote et définir les conditions techniques et opérationnelles nécessaires pour sa bonne application par la France, dont l'organisation du contrôle des déclarations.

La mise en œuvre de cette Convention SNPD implique des enjeux nationaux et internationaux qui méritent une attention certaine.

Dans un contexte marqué par des catastrophes maritimes historiques, la Convention SNPD vient compléter la Convention FIPOL¹ pour créer un fond complémentaire à l'indemnisation pour les dégâts causés par les matières SNPD rejetées accidentellement dans le milieu marin.

Dès lors, sa mise en œuvre permet de répondre également à des enjeux sociaux et environnementaux identifiés par la France, qui possède le second plus important domaine maritime au niveau mondial, et qui est très engagée, à l'organisation maritime internationale (OMI), dans les sujets de renforcement de la protection du milieu marin face aux risques générés par la croissance du trafic maritime mondial.

Faisant partie du groupe des signataires en 2010, la France souhaite maintenant ratifier rapidement cette Convention déjà adoptée par cinq pays. La mission a constaté que les conditions étaient réunies pour permettre un dépôt au Parlement en 2022 d'un projet de loi de ratification en vue de son vote en 2023.

Cette Convention implique une déclaration annuelle de la part des entreprises réceptionnaires de marchandises SNPD transportées en vrac. La chaîne logistique du transport de marchandises SNPD est particulièrement complexe. Elle comporte plusieurs intermédiaires ce qui rend malaisée l'application du concept de « réceptionnaire », c'est-à-dire du client final (volontairement peu défini dans la Convention).

Cette Convention pose aussi des difficultés concernant le périmètre territorial de la Convention SNPD, lorsque le réceptionnaire final est localisé dans un pays tiers non signataire de la Convention, cas fréquent dans ce type de transport international d'hydrocarbures et assimilés.

L'incertitude porte également sur le périmètre des marchandises à déclarer. Un outil mis en place par l'organisation maritime internationale (OMI) référence en effet 6 857 lignes, réparties dans quatre catégories de marchandises (hydrocarbures, GNL, GPL et compte général). Cette dernière catégorie, souvent appelée « autres SNPD », est la plus importante, la plus hétérogène et la plus complexe à appréhender car elle comprend aussi bien des produits de la pétrochimie que des substances corrosives (acides...) et des huiles végétales et animales.

De surcroît, l'ensemble de ces marchandises SNPD n'est pas référencé dans une nomenclature unique dans les différents systèmes d'information existants. À cet égard, la nomenclature douanière reste la plus opérationnelle.

Les audits de la mission ont permis de vérifier que les grandes entreprises du secteur étaient dans une posture de coopération. Les risques en termes d'image sont ici supérieurs aux enjeux financiers, estimés à « seulement » un million d'euros par an pour l'ensemble des entreprises françaises, hors catastrophes.

¹ Fonds d'indemnisation des pollutions.

Dans ce contexte, une approche pragmatique s'impose en constatant l'impossibilité du contrôle exhaustif de chaque substance déclarée. Il s'agit de privilégier une approche de vérification de cohérence sur les substances les plus facilement identifiables (hydrocarbures, GNL, GPL) et les plus significatives en termes de volumes de vrac, en lien avec le système d'information des douanes.

La mission considère que le pilotage ministériel/interministériel de la mise en œuvre de la Convention SNPD (cadre des déclarations, suivi et contrôle) doit relever de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). Cette nouvelle direction générale est l'héritière de la direction des affaires maritimes. À ce titre, historiquement la plus engagée dans ce chantier et bénéficiant de contacts privilégiés avec l'OMI, elle pourrait même prendre à son compte, par cohérence, les déclarations FIPOL faites par la France à l'OMI, jusqu'à présent par défaut de la compétence de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Le rôle de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) reste moins significatif. Ce suivi de la Convention SNPD et ce changement de périmètre de compétence nécessitent un temps disponible évalué à 0,5 ETP.

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) est la seule interlocutrice disposant d'informations exhaustives sur les mouvements de marchandises SNPD débarquant dans les ports français. Une collaboration étroite entre la DGAMPA et la DGDDI est dès lors indispensable pour mener à bien l'application de la Convention SNPD en France, notamment pour vérifier la sincérité des déclarations. À cet égard, un ajustement législatif du contenu du code des douanes pour faciliter les échanges d'informations sur les importations de marchandises SNPD est à prévoir. De surcroît, le système d'information des douanes est bien le seul outil transversal disponible à cette fin.

Alors que la France n'a pas d'obligation de déclaration vis-à-vis de l'OMI en 2022, la DGAMPA a intérêt à desserrer le calendrier national de déclaration, par exemple au 30 juin 2022 plutôt qu'au 31 mars afin de capitaliser les données recueillies dans le cadre de la déclaration annuelle des entreprises réceptionnaires. Elle disposerait ainsi de données plus nombreuses et plus fiables (articulation mandataire/réceptionnaire). Cela lui faciliterait un retour d'expérience fin 2022 (webinaire) sur les déclarations effectuées, à partager avec son réseau de fédérations professionnelles - France Chimie, union française des industries pétrolières (UFIP), union des stockistes indépendants (USI) - et avec les services concernés (douanes ...).

Concernant la doctrine de mise en œuvre de la Convention SNPD, il est proposé que la France adopte une position volontariste :

- en retenant le réceptionnaire final et non le mandataire comme le « déclarant de droit commun » avec une obligation pour le mandant de déclarer les produits stockés en son nom ;
- en demandant aux entreprises réceptionnaires nationales le regroupement des déclarations de personnes morales liées entre elles par un lien juridique avec un niveau de consolidation (branche ou groupe) suffisant pour permettre de garantir l'atteinte des seuils pertinents de déclaration et pour éviter des doubles comptages.

Ces éléments de doctrine d'interprétation de la Convention SNPD ont vocation à être proposés par la France pour être repris au niveau de l'OMI. La France aurait pour cela à se rapprocher avec les autres pays européens signataires ou sur le point de ratifier la Convention. Il s'agit de faire entériner cette doctrine et un cadre de déclaration SNPD harmonisé au niveau de l'ensemble des pays de l'Union européenne. En jouant un rôle fédérateur dans l'interprétation de dispositions opérationnelles de cette Convention, la France serait ainsi légitime pour prendre toute sa place dans la future gouvernance du fonds SNPD.

À terme, et bien que les mécanismes de contrôles soient encore théoriques et non pertinents aujourd'hui, il conviendra de renforcer la sécurité juridique du dispositif et le niveau de sanctions à mettre en œuvre par la DGAMPA.

Enfin la mission constate l'absence de traçabilité continue du transport de matières dangereuses entre

la voie maritime et la voie terrestre, ce qui ne permet pas aux pouvoirs publics de disposer d'une connaissance complète et cohérente. Cet important sujet justifierait des investigations qui vont au-delà du périmètre de la présente mission. En outre, la place de l'information sur l'identité du réceptionnaire final pourrait faire l'objet d'études ultérieures lorsque d'autres systèmes d'information mutualisés (PCS, CCS) seront susceptibles de la porter, ou qu'il sera jugé nécessaire de prévoir au niveau européen, voire de l'OMI, un éventuel registre international des réceptionnaires finaux SNPD.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Désigner le ministère de la mer et sa direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), comme pilote principal de la mise en œuvre de la Convention. Affirmer son rôle en lui confiant également le suivi du fonds FIPOL en lieu et place de la DGEC. L'ensemble de ces fonctions est évalué à un temps disponible de 0,5 ETP pour 2022 et 2023. Au niveau interministériel, la direction générale des douanes et des droits indirects apportera son concours, accentué dans la phase du contrôle des déclarations.....37
- Recommandation 2.** Maintenir dans la nouvelle configuration interministérielle un dialogue étroit entre la DGAMPA et les autres DACS relevant du MTE et du MEFR.....37
- Recommandation 3.** Pour l'année 2022, reporter la date limite du 31 mars au 30 juin pour les déclarations par les sociétés relatives aux quantités de SNPD importées en 2021.38
- Recommandation 4.** Effectuer un retour d'expérience fin 2022 sur les déclarations effectuées au titre de 2021 pour établir une base robuste avant le bilan de 2023 qui sera a priori le premier destiné officiellement à l'OMI. Maintenir un rendez-vous interministériel annuel afin d'assurer une bonne information des acteurs concernés.38
- Recommandation 5.** Retenir le réceptionnaire final et non le mandataire comme le « déclarant de droit commun » avec une obligation pour le mandant de déclarer les produits stockés en son nom.....40
- Recommandation 6.** Demander le regroupement des déclarations de personnes morales liées entre elles par un lien juridique avec un niveau de consolidation (branche ou groupe) suffisant pour permettre de garantir l'atteinte des seuils pertinents de déclaration et pour éviter des doubles comptages. Adapter en conséquence la télédéclaration avec le seul numéro d'entreprise SIREN.....40
- Recommandation 7.** Acter les limites d'un contrôle exhaustif sur chaque substance et privilégier une approche de vérification de cohérence sur les substances les plus importantes en termes de volumes de vracs déclarés, en lien avec le système d'information des douanes, qui correspondent essentiellement aux substances les plus facilement identifiables (hydrocarbures, GNL, GPL).....42
- Recommandation 8.** Insérer dans le code des douanes une disposition législative relative au contrôle des déclarations dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention SNPD pour faciliter l'échange d'information sur les importations de marchandises SNPD par voie maritime entre la DGAMPA et les services des douanes.43
- Recommandation 9.** Sécuriser juridiquement et actualiser le dispositif de sanctions

du non-respect des obligations déclaratives et prévoir ses modalités opérationnelles de mise en œuvre par la DGAMPA.....43

Recommandation 10. Accompagner le processus de ratification par un rapprochement avec les autres pays européens signataires pour faire entériner une doctrine (celle contenue dans le document FAQ DAM-France chimie-Union française des industries pétrolières) et une position commune dès le commencement de la mise en œuvre de la Convention SNPD (sans attendre la révision des guidelines de 2013 à débattre lors de l'entrée en vigueur de la Convention). Cette action légitimerait l'obtention d'un siège au secrétariat permanent de la Convention SNPD.44

Recommandation 11. Envisager un cadre de déclaration SNPD à harmoniser au niveau de l'ensemble des pays de l'Union européenne, et porté par la France.....44

Introduction

La mise en œuvre des Conventions internationales dans le domaine maritime requiert une pugnacité sur le long terme. La Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (dite SNPD en français, HNS en anglais) ne déroge pas à cette règle. Adoptée depuis plus de 12 ans, elle tarde à se mettre en place, car peu de pays l'ont ratifiée. La France fait partie des États qui sont entrés dans le processus de la ratification, affichée par le dépôt prochain d'un projet de loi de ratification.

La mise en œuvre opérationnelle de cette Convention implique la mobilisation de nombreux acteurs économiques à l'interface terre-mer, ainsi que plusieurs administrations de l'État. De plus, le contenu de la Convention SNPD renvoie sur des définitions très larges, comme celle de réceptionnaire, et les informations sur les produits SNPD (nomenclatures) sont différentes dans les systèmes selon les étapes de la chaîne de transport.

Dans ce contexte, et conformément aux deux lettres de mission datées respectivement du 26 juillet et 11 octobre 2021, la mission s'est efforcée d'identifier un ministère et une direction générale chef de file de la mise en œuvre de la Convention SNPD, mais aussi de proposer les chantiers futurs qui devront être menés pour améliorer le système déclaratif actuel, et permettre ainsi à la France de se positionner au mieux à l'OMI dans ce dossier.

La mission précise ici que pendant ses travaux est intervenue la création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) par décret n°2022-273 du 28 février 2022². Cette nouvelle direction générale est placée sous l'autorité des ministres chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer. Elle coordonne l'action des directions de l'administration centrale de ces ministères dans les domaines relatifs à la mer et au littoral. Elle contribue aux négociations communautaires et internationales dans ces domaines, et soutient les politiques internationales maritimes de la France.

La mission s'est efforcée de prendre en compte ce changement de structure et d'organisation des départements ministériels dans ses propositions.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045268768>
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045269507>

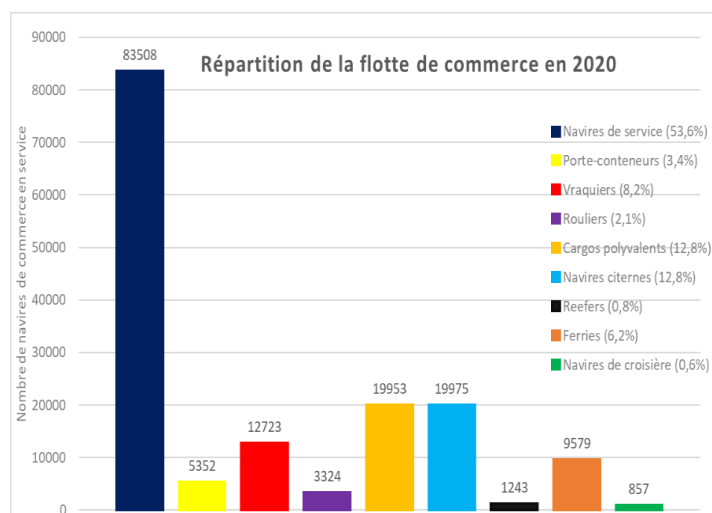
1 Une Convention que la France a signée dès 2010 mais qu'elle n'a pas encore ratifiée

L'organisation maritime internationale (OMI), institution spécialisée de l'organisation des Nations unies (ONU), est chargée d'élaborer des mesures pour améliorer la sécurité des transports internationaux et de prévenir la pollution par les navires. Dans ce cadre, l'OMI joue un rôle fondamental dans la réalisation des objectifs de développement durable tels que définis par la charte du développement durable et plus particulièrement la mesure 14 (objectif de développement durable - ODD n°14) : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins de développement durable. En raison de l'augmentation du nombre de navires, de leurs tailles et des volumes de marchandises, l'OMI et ses 172 États membres définissent, en permanence, un cadre juridique et technique qui permet d'assurer des transports plus propres et plus sûrs. Lorsque survient un événement maritime qui engendre une pollution, l'OMI met en œuvre des mesures d'indemnisation à partir de fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). Dès les années 1970, ces instruments constitués par des contributions des acteurs du transport maritime ont permis l'indemnisation des victimes de 150 événements de mer. Afin de répondre à une demande sociale de plus en plus affirmée, l'OMI a étendu ce mécanisme d'indemnisation aux substances nocives et potentiellement dangereuses en élaborant une Convention internationale qui a pour objet de garantir une indemnisation prompte et efficace pour les dommages aux personnes et aux biens. Cette Convention couvre également le coût des opérations de nettoyage et les pertes économiques. Elle intervient en complément des indemnisations des assurances des armateurs.

1.1 Dans un contexte international sur fond de catastrophes maritimes ...

73 000 navires marchands (hors navires de service) parcourent aujourd'hui les mers afin de répondre à une demande en croissance constante. À lui seul, le transport maritime assure plus de 90 % des échanges mondiaux de marchandises.

Graphique 1 : Répartition de la flotte de commerce en 2020

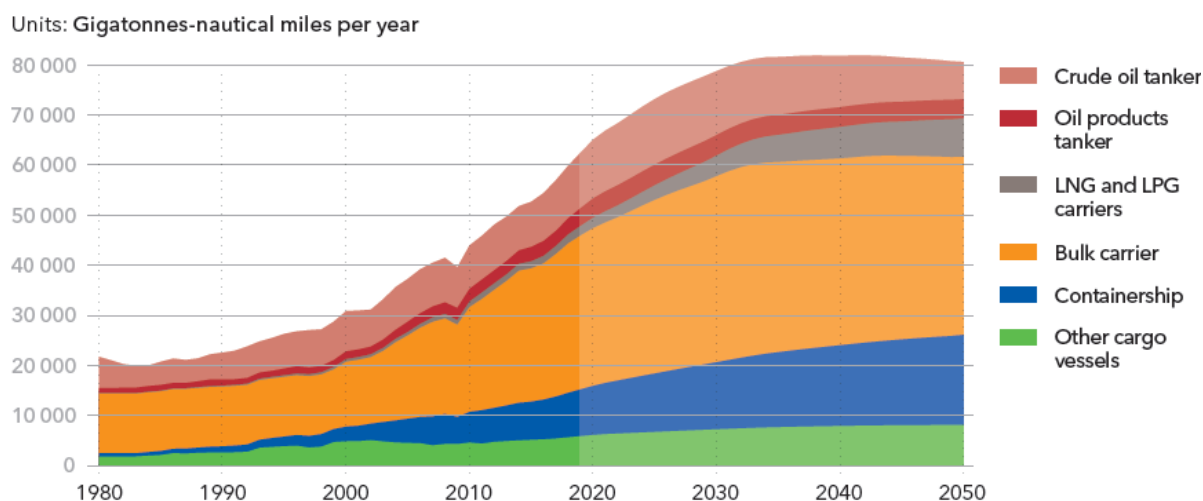


Source : CEREMA, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

En un siècle, la massification des flux a conduit les opérateurs de ces divers secteurs à multiplier le nombre de navires par trois et à augmenter leurs tailles afin de rentabiliser leurs modèles économiques. L'exemple le plus représentatif de cette course au gigantisme est celui des pétroliers qui, dès les années 1970, ont atteint 500 000 tonnes de port en lourd (tpl). Aujourd'hui, cette tendance de fond touche tous les segments de flotte (à l'instar des paquebots géants ou des porte-conteneurs de 24 000 EVP³ et de 400 mètres de long).

Selon les prévisions réalisées par le Forum International des Transports (FIT), « think tank » de l'OCDE, spécialisé dans les transports, ou par Clarkson research⁴, les volumes de fret international vont être multipliés par plus de quatre d'ici 2050.

Graphique 2 : Evolution et perspective 2020-2050 du trafic maritime international en gigatonnes x milles par an



Source: Clarksons Research (2019).

Les navires marchands, du fait même de leur fonctionnement occasionnent diverses pollutions. On peut distinguer ainsi les pollutions opérationnelles (émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de soufre (SO_x), d'oxyde d'azote (NO_x), de particules fines, eaux huileuses, vidange eaux de cale, eaux de ballast...) des pollutions accidentelles qui provoquent des catastrophes maritimes très dommageables pour l'environnement et pour les activités humaines.

La série de naufrages de pétroliers qui suivent le Torrey Canyon en 1967⁵ a enclenché de puissants mécanismes réglementaires et juridiques qui visent à prévenir et à réparer les conséquences de ces catastrophes maritimes.

Le volet relatif à la prévention a été mis en œuvre par l'Organisation maritime internationale (OMI) par le biais de la Convention MARPOL de 1973 et de son protocole de 1978⁶.

³ Unité de mesure qui exprime une capacité de transport du volume standard occupé par un conteneur de 20 pieds (6 mètres de long).

⁴ Clarkson research services : fournisseur de données en matière de transport maritime, basé à Londres.

⁵ Chargé de 120 000 tonnes de pétrole brut, le Torrey Canyon battant pavillon du Libéria s'est échoué le 18 mars 1967 entre les îles Sorlingues et la côte britannique. Cet événement de mer est à l'origine d'une catastrophe écologique majeure et sans précédent dans l'histoire du transport maritime. Il a fait prendre conscience aux populations européennes et aux États côtiers de leur vulnérabilité face aux transports maritimes.

⁶ La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) est la principale Convention internationale traitant de la prévention de la pollution du milieu marin, que les causes soient liées à l'exploitation ou à des accidents. La Convention MARPOL a été adoptée le 2 novembre 1973 à l'OMI, elle est entrée en vigueur le 2 octobre

Cette Convention est devenue la matrice normative universelle en réponse aux défis environnementaux occasionnés par les pollutions maritimes. Le texte se distingue par sa nature contraignante, en rupture avec la philosophie du "laisser-faire" qui inspire une institution traditionnellement peu encline à promouvoir un maillage serré de normes obligatoires. Ainsi, la mobilisation engagée à partir des années 1970 marque un tournant déterminant dans la mise en œuvre de politiques publiques préventives en matière de pollution marine justifiées par un fret transporté par des navires citernes⁷ qui est passé de 1,4 milliards de tonnes en 1970 à 3,2 milliards de tonnes en 2018 (source : rapport 2019 de la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement - CNUCED-). Diverses crises, sanitaires ou énergétiques, sont susceptibles d'influer sur le volume mondial transporté (exemple -7 % en 2019).

Le volet relatif à la réparation des dégâts consécutifs aux pollutions maritimes va être instauré pour compenser les graves carences mises en lumière lors de l'indemnisation des victimes du Torrey Canyon.

Deux Conventions internationales ont établi un dispositif d'indemnisation plus robuste. Le premier instrument couvre les dommages occasionnés par les hydrocarbures et le second prévoit un dispositif d'indemnisation des substances nocives et potentiellement dangereuses :

- Le premier dispositif a été instauré par la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la Convention internationale de 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation (FIPOL). Au fil du temps, il est devenu manifeste que le montant d'indemnisation disponible pour les sinistres majeurs devait être abondé et la portée de son régime élargie. Ainsi, deux autres Conventions ont été adoptées en 1992. À la suite des sinistres de l'Erika et du Prestige, un troisième instrument FIPOL a élargi le montant des indemnités prévues par les fonds précédents. Depuis leurs créations, les FIPOL ont eu à connaître 150 sinistres. Dans la grande majorité des cas, les demandes d'indemnisation ont fait l'objet d'accords à l'amiable. Toutefois, ces instruments contiennent leurs propres limites puisqu'ils s'appliquent aux seuls navires citernes qui transportent des hydrocarbures⁸. La Convention vise uniquement les hydrocarbures persistants qui ne peuvent être réduits ou éliminés par l'action de la nature contrairement aux hydrocarbures non persistants qui s'évaporent.
- Le second dispositif, institué par la Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD en français, *Hazardous and Noxious Substances*-HNS en anglais), va contribuer à compléter un dispositif d'indemnisation qui se veut plus global. Elle

1983. La Convention comprend des règles visant à prévenir et à réduire au minimum la pollution due aux navires. Elle comporte actuellement six annexes techniques :

Annexe I - Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures (entrée en vigueur le 2 octobre 1983).

Annexe II - Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac (entrée en vigueur le 2 octobre 1983).

Annexe III - Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis (entrée en vigueur le 1er juillet 1992).

Annexe IV - Règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires (entrée en vigueur le 27 septembre 2003).

Annexe V - Règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires (entrée en vigueur le 31 décembre 1988).

Annexe VI - Règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires (entrée en vigueur le 19 mai 2005).

⁷ Les navires citernes transportent du pétrole brut, des produits pétroliers raffinés, du gaz et des produits chimiques.

⁸ Dans un souci d'efficacité, les États se sont mis en accord pour limiter la Convention à la pollution par les hydrocarbures en excluant par conséquent toutes les autres matières dangereuses. La Convention donne la définition suivante : « hydrocarbures signifie tous les hydrocarbures minéraux persistants notamment le pétrole brut, le fuel-oil, l'huile diesel lourde, l'huile de graissage, qu'ils soient transportés à bord d'un navire en tant que cargaison ou dans les soutes de ce navire ».

visé à assurer une indemnisation adéquate et rapide des dommages à l'environnement et à la santé humaine causés par de telles substances transportées par un navire.

1.2 ... le dispositif d'indemnisation a été enrichi par une Convention sur les SNPD ...

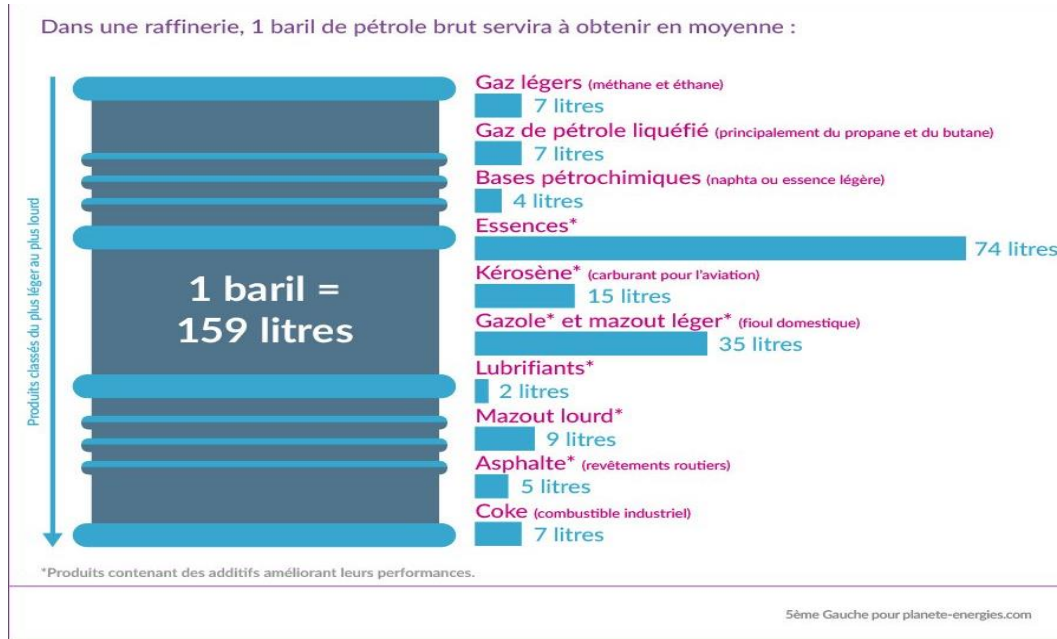
La Convention SNPD couvre plus de 2 000 types de substances, identifiables grâce à un localisateur SNPD, qui constitue un outil d'interrogation de la liste de toutes les SNPD telles que définies par la Convention. Il fournit des informations sur les critères de classification des SNPD et permet de vérifier si une substance constitue une cargaison donnant lieu à contribution. Les utilisateurs peuvent également déterminer de quels comptes relèvent les produits donnant lieu à contribution.

Il existe des seuils *minima* de déclarations. Ainsi les réceptionnaires de cargaisons donnant lieu à contribution doivent soumettre un rapport à l'autorité désignée par l'État Partie si :

- la quantité totale de substances relevant du compte général (« autres SNPD ») qui ont été reçues dépasse 20 000 tonnes ;
- la quantité totale d'hydrocarbures persistants qui ont été reçus dépasse 150 000 tonnes ;
- la quantité totale d'hydrocarbures non persistants qui ont été reçus dépasse 20 000 tonnes ;
- la quantité totale de GPL qui a été reçue dépasse 20 000 tonnes ;
- et quelque quantité de GNL que ce soit a été reçue.

À titre d'illustration, le graphique suivant présente la répartition des différents produits issus d'un baril de pétrole, classés du plus léger au plus lourd.

Graphique 3 : Les produits issus d'un baril de pétrole



Source : planète énergies (2015)

À l'image des FIPOL, le régime d'indemnisation repose sur un double niveau :

- une assurance privée obligatoire, souscrite par le propriétaire du navire et couvrant les dommages causés par son navire, à concurrence de 120 M€ ;
- un Fonds SNPD couvrant, si nécessaire et en complément, les dommages non pris en charge par l'assurance obligatoire. L'indemnisation par l'intermédiaire du fonds se fait dans la limite de 250 millions de DTS⁹, soit environ 300 M€. Ces 250 millions de DTS comprennent les 100 millions de DTS couverts par le premier niveau.

Le Fonds SNPD sera financé par les « réceptionnaires de cargaisons donnant lieu à contribution » dès lors que les cargaisons reçues par chacun dépasseront les seuils annuels fixés par la Convention pour différentes catégories de SNPD¹⁰.

Hormis pour les frais de fonctionnement du Fonds, les contributions seront perçues *a posteriori*, c'est-à-dire qu'elles seront exigibles uniquement après un évènement dont l'indemnisation implique le Fonds SNPD, et seront proportionnelles à la quantité de cargaison donnant lieu à contribution reçue l'année civile précédant cet évènement. Seules les contributions correspondant à la catégorie de la substance mise en cause dans l'évènement de mer seront appelées.

Le réceptionnaire des cargaisons donnant lieu à contribution est un acteur central de la Convention SNPD, en ce qu'il est à la fois à l'origine des déclarations de SNPD reçues par l'État durant une année civile, et le contributeur du Fonds. Chaque État Partie peut définir le terme de « réceptionnaire » dans sa législation nationale, sous certaines conditions, mais les États ayant ratifié ou en cours de ratification ont jusqu'à présent retenu la définition que la Convention présente : « *La personne qui reçoit effectivement la cargaison donnant lieu à contribution qui est déchargée dans les ports et terminaux d'un*

⁹ Droits de tirage spécial : Unité de compte du fonds monétaire international (FMI) et d'autres organisations internationales comme l'OMI.

¹⁰ Ex : 20 000 tonnes pour le GPL ; 150 000 tonnes pour les hydrocarbures persistants.

État Partie, étant entendu que, si au moment de la réception, la personne qui reçoit effectivement la cargaison agit en tant que mandataire pour le compte d'une autre personne qui est soumise à la juridiction d'un quelconque État Partie, le mandant sera considéré comme étant le réceptionnaire, si le mandataire révèle au Fonds SNPD l'identité du mandant ».

Via une déclaration annuelle, les États Parties sont tenus de communiquer le nom et l'adresse des personnes qui ont reçu, au cours de l'année précédente, des quantités de cargaisons donnant lieu à contribution excédant les seuils fixés et d'indiquer les quantités de cargaisons reçues par chacune d'elles. Cela implique que l'État Partie ait mis en place un dispositif lui permettant de recueillir les déclarations individuelles des réceptionnaires et soit en mesure d'en garantir la sincérité et l'exhaustivité.

Selon la Convention, les États sont tenus de faire ces déclarations à trois moments :

- au moment de la ratification de la Convention ;
- chaque année, au secrétariat général de l'OMI, durant la période précédant l'entrée en vigueur de la Convention ;
- chaque année, à l'administrateur du Fonds SNPD, après l'entrée en vigueur de la Convention.

La Convention n'entrera en vigueur que 18 mois après sa ratification par douze États et la déclaration par ces États d'un volume total d'au moins 40 millions de tonnes de SNPD, autres que les hydrocarbures, GPL et GNL.

À ce jour, huit États ont signé la Convention : Allemagne, Canada, Danemark, France, Grèce, Norvège, Pays-Bas et Turquie. Cinq l'ont ratifiée à la date du 1er novembre 2021 : Afrique du Sud, Canada, Danemark, Norvège et Turquie.

L'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas ont annoncé, fin 2020, qu'ils visaient une ratification simultanée d'ici l'été 2022. Dans une décision du Conseil en date du 25 avril 2017, l'Union européenne avait engagé les États membres à ratifier d'ici le 6 mai 2021.

1.3 ... dont la France a lancé le processus de ratification depuis 2019

La France a soutenu cette Convention à l'OMI lors de son élaboration et l'a signée dès 2010, en raison de son positionnement actif sur les sujets de protection de l'environnement et de son exposition forte en tant qu'État maritime et côtier. Elle souhaite donc logiquement être dans les premiers États à ratifier la Convention. Plus prosaïquement, elle souhaite aussi s'assurer une place dans la gouvernance du futur Fonds d'indemnisation.

La Loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 a créé le principe de déclaration obligatoire par les réceptionnaires de SNPD. Le décret d'application n°2020-586 du 18 mai 2020 a précisé les modalités de déclaration annuelle par les entreprises réceptionnaires des quantités reçues au cours de l'année civile précédente. Cette déclaration doit être faite avant chaque 31 mars.

En 2020, un système de déclaration en ligne, via FranceConnect, a été mis en place par la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique (DAM/MTE)¹¹ et un premier bilan a été effectué pour les importations de 2020.

Un projet de loi de ratification est en cours d'élaboration et devrait être présenté au Parlement à l'été 2022, permettant ainsi d'envisager une ratification de la Convention par la France en 2023.

¹¹ <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/declaration-snpd>

Compte tenu de son objet essentiellement maritime, l'essentiel des démarches ont été réalisées jusqu'à présent par la DAM pour le volet législatif et réglementaire. La sous-direction du droit de la mer de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et européennes (MEAE/DAJ) pilote le processus de ratification. N'étant pas un spécialiste des matières dangereuses et des acteurs terrestres de ce secteur, la DAM a dû travailler en étroite coopération avec France Chimie et l'union française des industries pétrolières (UFIP) pour mettre au point et lancer la procédure de déclaration en ligne, puis répondre aux interrogations des entreprises.

Le secrétariat général de la mer (SGMer) a organisé une réunion interservices¹² en juin 2020 pour définir les modalités du contrôle des déclarations SNPD et identifier le ministère pilote (trois réunions avaient déjà été organisées en 2018 et 2019 sans aboutir à une solution). Au terme de cette réunion, il a été convenu que le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) serait le ministère pilote et devait proposer dans le mois suivant une direction chef de file ainsi qu'un dispositif de contrôle privilégiant les outils déclaratifs existants ou déjà en cours de développement. À la connaissance de la mission, aucune suite n'a été donnée à cette réunion par les différents services des différents ministères concernés.

¹² Directions des affaires maritimes et des services de transport du ministère de la transition écologique et solidaire, direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'action et des comptes publics, direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

2 Une Convention complexe, avec une multiplicité d'acteurs et des responsabilités diffuses au sein de l'administration

2.1 Les substances nocives et potentiellement dangereuses forment un ensemble difficile à appréhender, articulé en quatre principales catégories de produits

2.1.1 La description de l'ensemble des SNPD dans la Convention de 2010 n'en permet pas un usage opérationnel

Les acteurs du domaine, interrogés sur cet ensemble « SNPD », évoquent un ensemble de plusieurs milliers de substances, dont les hydrocarbures, les GNL et GPL et des substances chimiques.

Dans le Protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses (Protocole OPRC-HNS) une SNPD est définie comme « toute substance autre qu'un hydrocarbure qui, si elle est introduite dans le milieu marin, risque de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la flore et la faune marines, de porter atteinte à l'agrément des sites ou de gêner toute autre utilisation légitime de la mer ».

La Convention SNPD de 2010, dans son article 1^{er}, paragraphe 5, donne en revanche une liste exhaustive des SNPD afin de ne laisser aucune marge d'interprétation en la matière :

« Substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD) désigne toute substance, toute matière et tout article transportés à bord d'un navire en tant que cargaison qui sont visés aux alinéas i) à vii) ci-dessous :

- i) les hydrocarbures transportés en vrac, tels que définis à la règle 1 de l'Annexe I de la *Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif et telle qu'amendée ;
- ii) les substances liquides nocives transportées en vrac, telles que définies à la règle 1.10 de l'Annexe II de la *Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif et telle qu'amendée, et les substances et mélanges provisoirement classés dans les catégories de pollution X, Y ou Z conformément à la règle 6.3 de ladite Annexe II ;
- iii) les substances liquides dangereuses transportées en vrac qui sont énumérées au chapitre 17 du Recueil international de règles relatives à la construction et à l'équipement des navires transportant des produits chimiques dangereux en vrac, tel que modifié, et les produits dangereux pour le transport desquels les conditions préliminaires appropriées ont été prescrites par l'Administration et les administrations portuaires intéressées conformément au paragraphe 1.1.6 de ce recueil ;
- iv) les substances, matières et articles dangereux, potentiellement dangereux et nuisibles transportés en colis qui sont visés par le *Code maritime international des marchandises dangereuses*, tel que modifié ;
- v) les gaz liquéfiés qui sont énumérés au chapitre 19 du Recueil international de règles relatives à la construction et à l'équipement des navires transportant des gaz liquéfiés en vrac, tel que modifié, et les produits pour le transport desquels des conditions préliminaires appropriées

ont été prescrites par l'Administration et les administrations portuaires intéressées conformément au paragraphe 1.1.6. de ce recueil ;

- vi) les substances liquides transportées en vrac dont le point d'éclair ne dépasse pas 60°C (mesuré en creuset fermé) ;
- vii) les matières solides en vrac possédant des propriétés chimiques dangereuses qui sont visées par le Code maritime international des cargaisons solides en vrac, tel que modifié, dans la mesure où ces matières sont également soumises aux dispositions du *Code maritime international des marchandises dangereuses* en vigueur en 1996, lorsqu'elles sont transportées en colis. »

Cette définition présente plusieurs difficultés qui ne facilitent pas la compréhension de ce que sont les SNPD. Elle renvoie à un certain nombre de recueils de règles internationales et à plusieurs codes maritimes :

- le code IGC (International code for the construction and equipment of ships carrying liquefied gases in bulk) pour les gaz liquides ;
- le code IBC (International code for the construction and equipment of ships carrying dangerous chemicals in bulk) pour le vrac liquide ;
- le code IMDG (*International Maritime Dangerous Goods code*) pour les colis et conteneurs ;
- et le code IMSBC (International Maritime Solid Bulk Cargoes Code) pour le vrac solide.

Ces codes fixent les réglementations à appliquer mais ne se traduisent pas par des nomenclatures ou des systèmes d'identification.

De plus, certains des sept sous-ensembles (i à vii) de la définition se recoupent partiellement et une substance peut appartenir à deux sous-ensembles distincts en fonction de son conditionnement (en vrac ou en colis).

Enfin, les « substances nocives et potentiellement dangereuses », définies initialement dans une Convention maritime, sont méconnues des entreprises « à terre ». Ces dernières ne considèrent pas en effet certaines SNPD, à l'exemple de nombreuses huiles végétales, comme des matières dangereuses.

2.1.2 Mais le localisateur SNPD permet de bien distinguer les quatre principales catégories de substances

Le secrétariat FIPOL de l'OMI qui assure la préfiguration du secrétariat SNPD a mis en place un site internet SNPD/HNS¹³.

Ce site comprend un « localisateur SNPD »/« *HNS Finder* » qui permet de vérifier si la substance appartient à l'ensemble des SNPD. Dans ce cas, il indique les classes de i à vii et celle des quatre catégories/*account* (compte général, hydrocarbures, GNL, GPL) et éventuelles sous-catégories/*sector* auxquelles elle se rattache. Il précise également si c'est une SNPD soumise à contribution (*contributing*). Ainsi, les SNPD classées en iv, transportées en colis, ne sont pas soumises à déclaration et donc à contribution.

Le localisateur ne peut être actuellement interrogé qu'avec un intitulé de substance en anglais.

¹³ <https://www.hnsConvention.org>

Graphique 4 : Lignes du localisateur SNPD comprenant le terme soja (soya)

Contains
 Begins with

SEARCH

Filter results

Transport mode

All contributions

All accounts

All classifications

UPDATE

| NAME | UN NO. | TRANSPORT MODE | CONTRIBUTIONS | | | HNS CLASSIFICATION | | | | | | | | |
|---|--------|----------------|---------------|---------|-------------|--------------------|----|-----|----|---|----|-----|--|---|
| | | | CONTRIBUTING | ACCOUNT | SECTOR | I | II | III | IV | V | VI | VII | | |
| ACID OIL MIXTURE FROM SOYABEAN, CORN (MAIZE) AND SUNFLOWER OIL REFINING | | Bulk | ✓ | General | Other HNS | | ✓ | ✓ | | | | | | |
| SOYABEAN OIL | | Bulk | ✓ | General | Other HNS | | ✓ | ✓ | | | | | | |
| Soyabean, expelled | vary | Packaged | ✗ | General | Other HNS | | | | ✓ | | | | | |
| Soyabean, expelled | vary | Bulk | ✓ | General | Bulk Solids | | | | | | | | | ✓ |
| Soyabean, extracted | vary | Packaged | ✗ | General | Other HNS | | | | ✓ | | | | | |
| Soyabean, extracted | vary | Bulk | ✓ | General | Bulk Solids | | | | | | | | | ✓ |

4 matches found

Source : Site internet OMI/HNS.

La mission a obtenu la base de données qui alimente cet outil et l'a analysée.

Tableau 1 : Nombre de lignes du localisateur SNPD

| Catégories | | | | | |
|---------------------|--------------|---------------|----------|----------|--------------|
| | Autres SNPD | Hydrocarbures | GNL | GPL | TOTAL SNPD |
| Vrac seulement | 1 771 | 69 | 5 | 7 | 1 852 |
| Vrac et colis | 1 337 | 3 | | | 1 340 |
| Total Vrac | 3 108 | 72 | 5 | 7 | 3 192 |
| Colis seulement | 3 665 | | | | 3 665 |
| Total lignes | 6 773 | 72 | 5 | 7 | 6 857 |

Source : Mission à partir de la base de données du localisateur SNPD.

La base de données du localisateur SNPD comprenait 6 857 lignes à la date du 1^{er} février 2022. Cependant plusieurs lignes peuvent correspondre à la même substance avec des intitulés différents¹⁴.

¹⁴ Cinq lignes différentes (« liquified natural gas », « LNG », deux fois « METHANE, REFRIGERATED LIQUID », et « NATURAL GAS, REFRIGERATED LIQUID with high methane content ») correspondent ainsi au seul GNL.

L'examen de cette base de données amène les remarques suivantes :

- les sept lignes GPL correspondent à deux produits seulement : butane et propane ;
- les cinq lignes GNL (cf. note de bas de page) correspondent à un seul produit, le méthane ;
- la catégorie des hydrocarbures comprend d'une part une trentaine d'hydrocarbures persistants, correspondant au périmètre des hydrocarbures du FIPOL, et d'autre part une quarantaine d'hydrocarbures non persistants. Cette catégorie ne pose pas de problème particulier aux acteurs du domaine pétrolier.

L'ensemble le plus hétérogène et le plus complexe est celui du compte général, assimilé aux « Autres SNPD », qui correspond à 6 773 lignes du localisateur mais plus de la moitié de ces lignes (3 665) correspondent à des SNPD transportées seulement en colis donc non soumises à déclaration. Les SNPD soumises à contribution (3 108) sont très majoritairement des substances transportées en vrac liquide, comme des produits de la pétrochimie (benzène, xylènes et styrène), des huiles végétales et animales, et des substances corrosives (soude caustique et acides, ammoniac, chlore).

2.1.3 Et la nomenclature douanière NC8 rend possible la codification d'un grand nombre de SNPD

Les SNPD ne sont pas identifiées par une nomenclature particulière.

S'agissant de produits importés, la mission s'est intéressée à ce que pouvait apporter la nomenclature douanière. La nomenclature combinée à 8 chiffres (NC8), dont la version 2022 a été publiée le 29 octobre 2021 au Journal officiel de l'Union européenne, établit la nomenclature commune à l'ensemble des États membres de l'UE, utilisée pour :

- les déclarations en douane pour les échanges avec les pays hors UE ;
- les déclarations d'échanges de biens entre les pays de l'UE ;
- présenter les statistiques du commerce extérieur.

Cette nomenclature détaille celle du système harmonisé SH2022, nomenclature internationale à 4 ou 6 chiffres.

La NC8 comprend plus de 12 000 lignes, réparties en 98 chapitres. Les SNPD connues apparaissent dans six chapitres :

- le chapitre 15 : graisses et huiles animales ou végétales ; produits de leur dissociation ; graisses alimentaires élaborées ; cires d'origine animale ou végétale ;
- le chapitre 27 : combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation ; matières bitumineuses ; cires minérales ;
- le chapitre 28 : produits chimiques inorganiques ; composés inorganiques ou organiques de métaux précieux, d'éléments radioactifs, de métaux des terres rares ou d'isotopes ;
- le chapitre 29 : produits chimiques organiques ;
- le chapitre 31 : engrais ;
- le chapitre 38 : produits divers des industries chimiques.

Le tableau ci-dessous présente quelques exemples d'identification par le code NC8 de SNPD parmi les plus fréquemment citées pour l'importance des quantités transportées par voie maritime. Les deux premiers chiffres indiquent le chapitre auquel se rattache le produit.

Tableau 2 : Exemples de codes de SNPD dans la nomenclature douanière NC8

| Catégorie | Nom français | Code Produit (NC8, SH6, SH4) |
|---------------|---|------------------------------|
| Hydrocarbures | pétrole brut | 2709 00 90 |
| GPL | GPL (méthane) | 2711 11 00 |
| GNL | propane, liquéfié | 2711 12 |
| GNL | butane, liquéfié | 2711 13 |
| Autres SNPD | huile de soja | 1507 |
| Autres SNPD | huile de palme | 1511 10 |
| Autres SNPD | dont huile palme pour tech et industrie | 1511 10 10 |
| Autres SNPD | dont huile palme pour autres usages | 1511 10 90 |
| Autres SNPD | huile de tournesol | 1512 |
| Autres SNPD | huile de colza/navette | 1514 |
| Autres SNPD | xylènes | 2707 30 00 |
| Autres SNPD | acide chlorhydrique | 2806 10 00 |
| Autres SNPD | acide sulfurique | 2807 00 00 |
| Autres SNPD | acide nitrique | 2808 00 00 |
| Autres SNPD | acide phosphorique | 2809 20 00 |
| Autres SNPD | ammoniac | 2814 |
| Autres SNPD | soude caustique ou hydroxyde de sodium | 2815 |
| Autres SNPD | benzène | 2902 20 00 |
| Autres SNPD | styrène | 2902 50 00 |
| Autres SNPD | méthanol | 2905 11 00 |
| Autres SNPD | MTBE méthyl tertio-butyl éther | 2905 14 10 |
| Autres SNPD | phénol | 2907 11 00 |
| Autres SNPD | acide acétique | 2915 21 00 |

Source : Mission d'après la nomenclature NC8 et le localisateur SNPD.

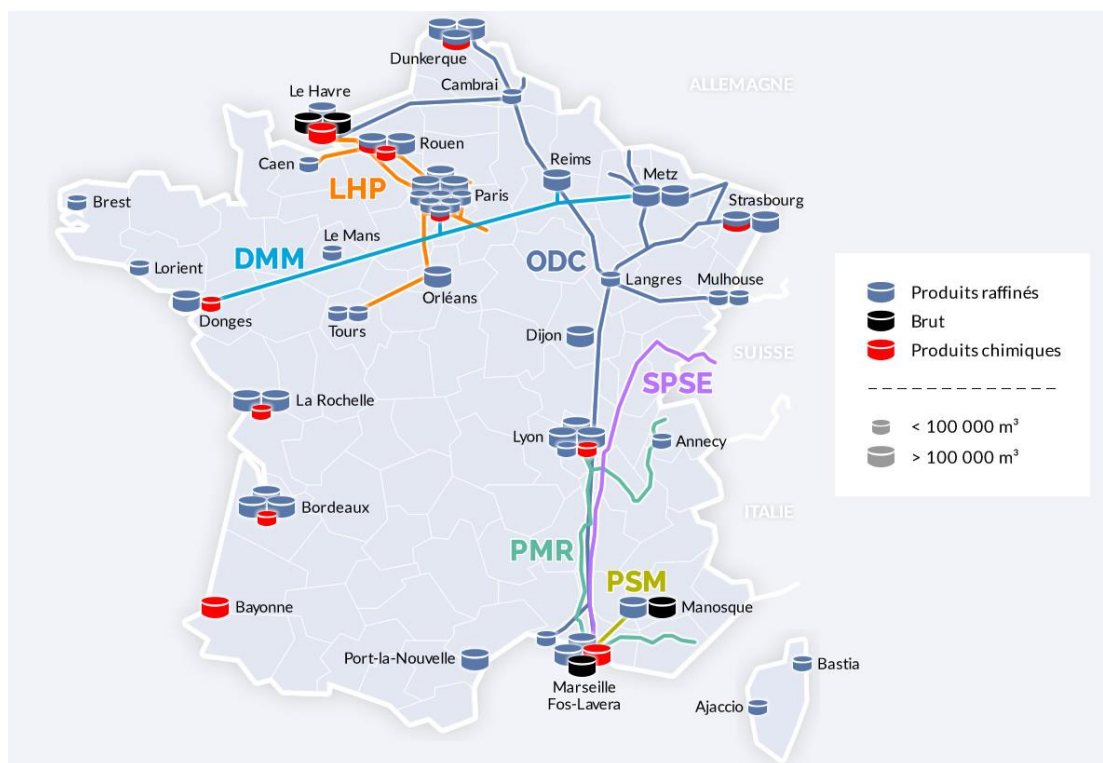
Compte tenu des très nombreuses données et statistiques dont disposent les douanes, cette approche a semblé prometteuse à la mission pour connaître les quantités importées de certaines SNPD et permettre des vérifications de cohérence globale ou de contrôle détaillé pour un produit ou une entreprise.

2.2 Présentation de la logistique et des ports d'accueil des marchandises SNPD

La logistique des marchandises SNPD est concentrée pour les plus gros volumes entre un nombre réduit d'acteurs économiques : les majors compagnies des hydrocarbures au niveau mondial : Total Énergies, Shell, EXXON, etc. La chaîne du transport s'établit autour d'un vendeur et d'un destinataire final. Entre ces deux extrémités, la logistique du transport maritime nécessite l'intervention de différents mandataires (un armateur, un affréteur, un agent maritime (ou consignataire) et parfois un stockiste). La nature du produit brut ou raffiné influe aussi sur l'organisation et le nombre des intervenants et intermédiaires, (comme par exemple de l'usine de raffinage perçue ou non comme « client final »).

À l'arrivée dans les ports français, les infrastructures capables d'accueillir les navires et de stocker de gros volume d'hydrocarbures pour ces clients, sont également restreintes. Le schéma ci-dessous illustre les voies d'acheminement par voie maritime et les lieux de stockage massifié, s'opérant entre Dunkerque, le Havre, Nantes-Saint-Nazaire et Marseille, avec une logique de corridor nord-sud et est-ouest sur le territoire national, articulé avec les grandes métropoles.

Graphique 4 : Dépôts et terminaux au 1er janvier 2021



Source : Site Union des stockistes indépendants¹⁵.

Les marchandises SNPD sont déchargées dans des ports français de toute taille avec des gestionnaires différents.

Le nombre de terminaux portuaires gérant les marchandises SNPD comprend d'abord ceux des grands ports maritimes français (GPM), générant les principaux volumes : puis certains ports de commerce décentralisés pour des volumes plus réduits. Le tableau ci-après illustre cette situation.

¹⁵ <https://www.stockistes-usi.fr/fr/union-des-stockistes-industriels.php#chiffres-cles>

Tableau 3 : Volumes d'hydrocarbures (pétrole brut, produits pétroliers raffinés, hydrocarbures gazeux liquéfiés) réceptionnés en 2019 dans les ports maritimes français

| Ports maritimes accueillant des hydrocarbures (pétrole brut, produits pétroliers raffinés, hydrocarbures gazeux liquéfiés) | Tonnes en 2019 |
|---|-----------------------|
| GPM Marseille | 41 724 919 |
| GPM Le Havre | 34 283 372 |
| GPM Nantes-Saint-Nazaire | 21 665 494 |
| GPM Dunkerque | 8 976 173 |
| GPM Rouen | 6 964 824 |
| GPM Bordeaux | 3 982 803 |
| GPM La Rochelle | 2 935 439 |
| GPM Fort-de-France | 1 111 059 |
| Sète | 1 183 714 |
| Port-la-Nouvelle | 1 069 319 |
| GPM Réunion | 924 408 |
| Lorient | 880 843 |
| GPM Guadeloupe | 808 679 |
| Brest | 739 074 |
| Boulogne-sur-Mer | 303 175 |
| Cayenne | 271 862 |
| Bayonne | 250 624 |
| Ajaccio | 208 612 |
| Calais | 138 644 |
| Toulon | 112 671 |

Source : Direction des services de transport/DGITM/MTE.

2.3 Acteurs du transport : du navire au « réceptionnaire »

À la suite de la description ci-dessus de la chaîne logistique de transports des marchandises SNPD, la mission tente ici d'appliquer la notion de réceptionnaire, à la réalité opérationnelle, selon la gouvernance et la législation française.

L'enjeu identifié de cette définition est bien de cerner sans ambiguïté les opérateurs économiques qui devront abonder le fond de garantie en cas d'événement de mer.

2.3.1 Un flou juridique dans la Convention SNPD

Il convient tout d'abord de rappeler ici que la notion de réceptionnaire n'est pas précisément définie par les termes de la Convention puisque l'article 1^{er} dispose que le réceptionnaire peut être alternativement soit le mandataire, soit le mandant selon le degré de transparence d'information souhaité par les acteurs économiques (ces transactions sont en effet aussi couvertes par un secret des affaires plus ou moins marqué selon les pays).

La Convention SNPD tente ici de prendre en compte la diversité des situations opérationnelles et juridiques au niveau mondial.

« Réceptionnaire désigne soit : a) la personne qui reçoit effectivement la cargaison donnant lieu à contribution qui est déchargée dans les ports et terminaux d'un État Partie, étant entendu que, si au moment de la réception, la personne qui reçoit effectivement la cargaison agit en tant que mandataire pour le compte d'une autre personne qui est soumise à la juridiction d'un quelconque État Partie, le mandant sera considéré comme étant le réceptionnaire, si le mandataire révèle au Fonds SNPD l'identité du mandant;

soit b) la personne qui, dans l'État Partie, conformément à la loi nationale de cet État Partie, est considérée comme étant le réceptionnaire de la cargaison donnant lieu à contribution qui est déchargée dans les ports et terminaux d'un État Partie, étant entendu que la cargaison totale donnant lieu à contribution qui est reçue conformément à cette loi nationale est effectivement la même que celle qui aurait été reçue au titre de l'alinéa a). »

Cette alternative prévue par la Convention est un obstacle à la définition d'une « règle générale trop précise » qui reste à l'expérience délicate à négocier d'emblée dans le cadre des pourparlers d'une Convention internationale où un consensus large est recherché.

2.3.2 Appréhender la complexité des contrats de transport maritime

La notion de réceptionnaire au sens de la Convention SNPD doit être stabilisée et aisément compréhensible pour les opérateurs économiques. Or, la mission constate la complexité et la variété du contrat de transport maritime, contrat par nature protéiforme : contrat complet, contrat d'affrètement, avec des différences de propriété de la cargaison/marchandises SNPD dans le temps ou dans l'espace.

Il y a également des dispositions à combiner entre les acteurs du contrat de vente et ceux du contrat de transport qui ne sont pas forcément identiques selon la formule retenue, notamment en application des INCOTERMS (*international commercial terms*) en usage courant dans le transport maritime¹⁶, tel que décrit dans le tableau ci-après :

¹⁶ FAS (*Free alongside ship*) : le vendeur règle les frais de transport jusqu'au port d'embarquement et effectue les formalités d'exportation. La marchandise est livrée le long du navire dans le port désigné par l'acheteur. Cette livraison marque le transfert des risques, des frais et des formalités à l'acheteur. L'Incoterm FAS impose au vendeur l'obligation de dédouaner le fret à l'exportation.

FOB (*Free on board*) : le vendeur livre la marchandise sur le navire au port d'embarquement convenu. Le transfert des charges et des risques se fait lorsque la marchandise est à bord du navire. Le vendeur doit dédouaner la marchandise.

CFR (*Cost and freight*) : le vendeur se charge du transport principal jusqu'au port de destination. Il se charge des formalités d'export et doit s'acquitter des droits et taxes liés. Le transfert de frais a lieu à l'arrivée des marchandises au port d'arrivée, mais le vendeur n'est plus responsable de la marchandise dès que celle-ci a été chargée sur le port de départ.

CIF (*Cost, insurance and freight*) : le vendeur livre la marchandise sur le navire au port d'embarquement convenu. Le vendeur se charge des formalités d'export et règle les droits et taxes liés. Le transfert des frais se fait au port de destination mais le transfert des risques a lieu au port de départ. L'acheteur prend en charge les frais à l'arrivée des marchandises au port de destination, et les formalités à l'import.

Graphique 5 : Différents types d'INCOTERMS

INCOTERMS 2020

LFC CONSEIL
LA FRENCH COMPLIANCE

| SIGLE | INCOTERMS 2020 | Emballage | Chargement en usine ou entrepôt fiscal de départ | Acheminement vers une plateforme de départ | Chargement du moyen de transport principal au départ | Transport principal | Assurance transport principal | Acheminement au lieu de destination convenu | Déchargement au lieu de destination convenu | Formalités douanières à l'importation droits et taxes |
|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------|--|--|--|---------------------|-------------------------------|---|---|---|
| Frais inclus dans la valeur en douane | | | | | | | | | | |
| TOUS LES MODES DE TRANSPORT | | | | | | | | | | |
| EXW | Sortie d'usine | | | | | | | | | |
| FCA* | Franco transporteur | | | | | | | | | |
| CPT | Port payé jusqu'à | | | | | | | | | |
| CIP* | Port payé assurance comprise jusqu'à | | | | | | | | | |
| DAP | Rendu au lieu de destination | | | | | | | | | |
| DPU | Déchargé au lieu de destination | | | | | | | | | |
| DDP | Rendu droits acquittés | | | | | | | | | |
| TRANSPORT MARITIME ET FLUVIALE | | | | | | | | | | |
| FAS | Franco le long du bateau | | | | | | | | | |
| FOB | Franco à bord | | | | | | | | | |
| CFR | Coût et fret | | | | | | | | | |
| CIF | Coût assurance fret | | | | | | | | | |

Coût à la charge du vendeur
Coût à la charge de l'acheteur
En fonction du contrat de transport

* FCA : Option OBL, preuve de chargement à bord à destination du vendeur. * CIP : Assurance ad-valorem "tout risques" au profit de l'acheteur.

Source : LFC Conseil French compliance.

Une illustration de cette complexité a été produite en 2019, lorsque le Portugal a sollicité le secrétariat de la Convention SNPD¹⁷ pour une prise de position sur la notion de réceptionnaire dans l'hypothèse particulière « L'achat est DDP (rendu droits acquittés - accord INCOTERM) ». Cela signifie que l'expéditeur/vendeur se charge de l'ensemble des tâches liées à l'acheminement des marchandises depuis l'usine de fabrication jusqu'à la porte de l'acheteur, et que ce dernier n'intervient pas dans le transport des SNPD en vrac jusqu'à ses installations de production, et n'a aucun lien juridique avec le transitaire.

Dans ce contexte, l'approche est pragmatique pour aboutir à rendre la Convention SNPD efficace et le choix du dépositaire/transitaire est alors retenu par défaut, comme « réceptionnaire, si le client final n'est pas localisé dans un État partie à la Convention SNPD »¹⁸.

À cette complexité des contrats s'ajoute celle de la multiplication du nombre d'intermédiaires (armateurs, dépositaires, stockistes, industriels, gestionnaires de pipeline, agents de *trading*) agissant comme acteurs économiques indépendants - *trading*) ou comme mandataire du client final au-delà d'un schéma triptyque classique (chargeur/transporteur/destinataire).

¹⁷ <https://www.hnsConvention.org/fr/blog/definition-du-terme-receptionnaire/>

¹⁸ Extrait du site SNPD : « La Convention SNPD de 2010, dans le paragraphe 4 a) de son article premier, définit le réceptionnaire en fonction de facteurs conditionnés les uns aux autres :

1. Le réceptionnaire est normalement la personne qui reçoit effectivement la cargaison donnant lieu à contribution déchargée dans un État Partie après son transport par mer. Dans cet exemple, le réceptionnaire devrait être le transitaire (C).

2. Toutefois, si le réceptionnaire effectif agit en tant que mandataire (le transitaire (C) dans votre exemple) pour une autre société (le mandant/réceptionnaire final, la société (A) dans votre exemple), alors c'est cette société qui sera considérée comme le réceptionnaire, uniquement si les conditions suivantes sont remplies : Le mandant (A) doit être soumis à la juridiction d'un État. Dans le cas contraire, le mandataire (C) sera considéré comme le réceptionnaire. »

2.3.3 Le cas du trading : une difficulté surmontable

La mission a eu connaissance des déclarations SNPD effectuées par un certain nombre d'entreprises de trading d'hydrocarbures, cas fréquent et non négligeable en termes de volume SNPD transporté. Les clients finaux sont parfois inconnus, leur identité est présentée comme protégée par le secret des affaires. Certains clients finaux sont membres d'un État Partie à la Convention SNPD (prochainement Pays-Bas) ou non (Suisse). C'est pourquoi certains *traders* remplissent par commodité ou par précaution les déclarations SNPD en ligne mise en place par la DAM/MTE.

Toutefois le stockiste agissant pour le compte du *trading* dispose bien d'une « comptabilité matière sortante » à destination du client final désigné par le *trader*. Il y a donc un moyen de recouper les informations en volume par destinataire afin d'identifier si le client final relève bien du champ de la Convention SNPD. À défaut, le *trader* sera désigné comme réceptionnaire, mais de manière marginale.

Cette situation doit également prendre en compte les relations juridiques entre la société de *trading* et le client final, l'un pouvant être aussi le mandataire de l'autre, et éviter ainsi les doubles déclarations.

La mission estime que le panorama national, tel qu'issu des premières déclarations SNPD auprès de la DAM milite pour privilégier l'approche de droit commun du client final, et non pas des intermédiaires/mandataires pour plusieurs raisons :

- le monde économique du trafic d'hydrocarbures, assimilés et de produits chimiques se réduit en définitive à un petit nombre d'acteurs majeurs, à la suite de divers regroupements stratégiques dans ces entreprises (maisons mères avec filiales déliées par exemple au *trading*, *holding*, etc...) ;
- leur solvabilité est davantage garantie que celle des intermédiaires/transitaires de taille plus modeste ;
- leur réseau est organisé en fédération professionnelle particulièrement bien structuré (UFIP, France Chimie) ;
- la mission dans ses auditions a bien relevé le souhait des intermédiaires de ne pas être désignés comme réceptionnaires au sens de la Convention SNPD, ce qui reviendrait à faire peser le poids des contributions sur les seuls intermédiaires, et non pas sur le commanditaire véritable : les risques financiers et de concurrence leur semblent excessifs, bien qu'ils ne documentent pas précisément ce point ;
- certains acteurs économiques visés par la Convention SNPD comme réceptionnaires finaux ont d'ores et déjà l'expérience du Fonds FIPOL.

Par ailleurs, la mission considère que le report de charge trop systématique d'une contribution SNPD auprès des transitaires, des stockistes ou des *traders* de matières premières SNPD contreviendrait également à la logique de la Convention SNPD qui recherche la responsabilité du « pollueur payeur », c'est-à-dire du client final.

2.3.4 Un obstacle lié à la territorialité de la Convention

Un autre obstacle identifié est celui de la territorialité de la Convention : il existe en effet des limites à la mise en œuvre de la Convention lorsque le destinataire/client final ne se trouve pas dans le pays d'arrivée de la marchandise SNPD par voie maritime.

Dans l'hypothèse où le client final serait localisé dans un pays tiers non signataire de la Convention, le choix du réceptionnaire/client final pourrait conduire à réduire l'assiette des contributeurs, voire inciter à terme à des stratégies de contournement. Ainsi, le cas d'un réceptionnaire d'hydrocarbures localisé en Suisse a par exemple été mentionné lors des auditions de la mission.

Cette situation est à distinguer de celle, temporaire, d'entrée en vigueur progressive de la Convention SNPD avec un calendrier de ratification allongé et évolutif (France, pays de l'UE ayant ratifié, pays de l'UE n'ayant pas ratifié, pays tiers à la Convention).

Dans ce contexte, il convient de trouver un équilibre entre le choix à titre principal du réceptionnaire comme client final et, par dérogation, celui de l'intermédiaire. La notion de « groupe économique » constituerait également une voie pour centraliser les déclarations de marchandises, y compris celles expédiées dans des pays tiers, où sont implantées des filiales.

2.4 Les administrations concernées et leurs rôles actuel et futur

Les lettres de commande (annexe 1) signées pour l'une par les ministres et, pour l'autre, par leurs directeurs de cabinet de quatre ministères distincts - Transition écologique, Economie, finances et de la relance, Mer et Transports - montrent leur interconnexion et leur complémentarité dans leurs domaines de compétences respectifs.

2.4.1 Un sujet partagé au regard des compétences des administrations centrales antérieures au 1er mars 2022

Ministère de la transition écologique (MTE)¹⁹

- **La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)** comptait jusqu'au 28 février 2022 deux directions concernées par la Convention SNPD :
 - **la direction des affaires maritimes (DAM)**, et notamment la mission de la flotte de commerce (MFC) ;
 - **la direction des services de transport (DST)**, et notamment sa sous-direction des ports et du transport fluvial (PTF) chargée de la réglementation, la sécurité, la sûreté, la régulation des grands ports maritimes et fluviaux.
- **La Direction générale de la prévention des risques (DGPR)** au travers de ses missions liées à la sécurité du transport et de la manutention des matières dangereuses et à la prévention des pollutions comprend deux services qui y veillent particulièrement :
 - le service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses ;
 - le service des risques technologiques avec sa Mission du transport de matières dangereuses.

La DGPR a indiqué à la mission connaître les sites liés à des matières dangereuses au travers des installations classées pour l'environnement (ICPE) mais ne pas savoir établir une liste exhaustive des réceptionnaires tenus à effectuer une déclaration au titre de la Convention SNPD.

La DGPR a rappelé que ses missions la conduisent essentiellement à définir les conditions de sécurité du transport terrestre des marchandises, elle n'a pas connaissance des acteurs du transport maritime. La problématique de la Convention SNPD n'entre pas dans le champ de compétence de la DGPR qui ne dispose pas des outils informatiques pour effectuer un quelconque suivi des matières concernées. Cette Convention est, pour la DGPR, un dispositif assurantiel dont elle n'a pas à connaître.

¹⁹ Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – texte définissant les compétences des directions centrales du MTE concernées par la Convention SNPD dans les articles 4 (DGEC), 5 (DGITM), 8 (DGPR). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019146939/#:~:text=Dans%20les%20r%C3%A9sum%C3%A9s-D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202008%2D680%20du%209%20juillet%202008%20portant.de%20l'am%C3%A9nagement%20du%20territoire>

- **La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)**

Au sein de la direction de l'énergie, la sous-direction de la sécurité d'approvisionnement et des nouveaux produits énergétiques gère déjà le fonds FIPOL (cf p. 13, point 1.1.). Pour l'année 2020, la DGEC a recueilli les déclarations de sept opérateurs pour un total de 36 360 115 tonnes de brut importé, total déclaré au FIPOL. La DGEC n'a que très peu de contacts avec les entreprises concernées et peu d'échanges avec le FIPOL. Elle opère un simple travail de transmission d'informations brutes au FIPOL, sans effectuer de contrôle des déclarations et se cantonne à un rôle de relais postal.

Du point de vue de la mission, la DGEC n'apporte pas de plus-value dans le suivi de cette attribution.

Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR)

- **La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)** avec son service des statistiques et des études du Commerce extérieur qui traite une partie des données collectées lors du dédouanement et la sous-direction du commerce international qui gère l'ensemble des bases de données du dédouanement susceptible de définir un plan de sondage, comme pourrait le proposer la mission.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

- **La direction des affaires juridiques/sous-direction du droit de la mer** a travaillé et piloté le processus lié au projet de loi de ratification de la Convention SNPD qui devrait être présenté au Parlement à l'été 2022, permettant ainsi d'envisager sa ratification effective par la France en 2023/2024.

Pour être tout à fait complet sur les acteurs de la haute administration de l'État, le secrétariat général de la mer (SGMer) a organisé, en juin 2020, une réunion interservices²⁰ (après trois réunions préparatoires qui se sont déroulées en 2018 et 2019) pour tenter d'identifier le ministère pilote et chef de file et de définir le dispositif le plus adapté pour contrôler la sincérité des déclarations SNPD. À défaut de suites, cette dernière réunion a donné lieu à la proposition de la présente mission.

2.4.2 La direction des affaires maritimes à la barre

Jusqu'au 28 février 2022, compte tenu du sujet maritime de cette Convention, l'ensemble du dossier a été quasiment exclusivement conduit par la DAM/MFC, à la fois pour son volet législatif et réglementaire (loi d'orientation des mobilités n° 2019 - 1428 du 24 décembre 2019) mais aussi pour la mise en œuvre dès 2020 du système de déclaration en ligne, via FranceConnect. Soixante-trois premières déclarations pour l'année 2020, dont la date limite du 31 mars 2021 repoussée au 31 octobre 2021, ont été enregistrées par la DAM. La prochaine échéance déclarative pour les cargaisons réceptionnées en 2021 est prévue, à ce jour, le 31 mars 2022. Cette déclaration en ligne a donné lieu à un travail de mise au point coordonné entre la DAM et certaines fédérations professionnelles - France Chimie, union française des industries pétrolières (UFIP) et union des stockistes indépendants (USI) pour répondre notamment aux questions de leurs adhérents respectifs.

À ce stade, le travail de la DAM est effectué et suivi par une cadre A+. Ce poste requiert la maîtrise de l'anglais - technique en particulier- et une aptitude au dialogue avec les acteurs concernés, au niveau national comme international.

Dans les travaux préparatoires du projet de loi autorisant la ratification du Protocole du 30 avril 2010 à la Convention internationale de 1996 sur « la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages

²⁰ Directions des affaires maritimes et des services de transport du ministère de la transition écologique et solidaire, direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'action et des comptes publics, direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses » il est mentionné, dans les conséquences administratives, que « le suivi des obligations déclaratives des réceptionnaires et la déclaration annuelle au FIPOL est évaluée à 20 % d'ETP. Ils correspondraient à l'instruction des dossiers de déclaration des entreprises sur la plateforme démarches simplifiées, et, une fois la Convention en vigueur, au contrôle des déclarations. »

On peut légitimement penser que cette phrase est mal formulée et appelle des précisions. À ce stade, la mission considère qu'il faut comprendre que « le suivi des obligations déclaratives des réceptionnaires de SNPD et la déclaration annuelle au secrétariat du FIPOL est évaluée à 20 % d'ETP ».

La mission estime que la quantification en ETP ne prend pas en compte toute la phase de mise en œuvre du processus visant à la ratification. Cette phase préparatoire va s'inscrire dans une stratégie de coordination des doctrines européennes, ce qui va nécessiter une multiplication des contacts administratifs européens et internationaux. Cette montée en puissance devrait permettre à la France de démontrer son intérêt pour la mise en œuvre de la Convention SNPD et de justifier ses prétentions à faire partie de la gouvernance du fonds SNPD.

Dans un souci de cohérence institutionnelle et de clarté administrative, la mission propose que la DGAMPA prenne en charge le suivi des Conventions FIPOL et SNPD. Ainsi, la DGAMPA maîtriserait la globalité des problématiques générées par les pollutions maritimes. Cette attribution entre naturellement dans son champ de compétence, précisé par le décret n°2022-273 de création du 28 février 2022, notamment dans l'article 9 : « Elle élabore et met en œuvre la politique de sécurité maritime, y compris de prévention de pollution par les navires, et de sûreté du navire. ... Elle contribue aux négociations communautaires et internationales dans ces domaines. Elle soutient les politiques internationales maritimes de la France ».

Bien entendu, cette réorganisation nécessite l'évaluation d'un temps en ETP.

Créée le 1^{er} mars 2022, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, administration centrale du ministère de la mer comprend la direction des affaires maritimes ainsi que certaines missions de la direction des services de transports dont la mise en œuvre du guichet unique portuaire et la police du plan d'eau. Cette nouvelle dimension interministérielle a été prise en compte par la mission et devra être intégrée par l'ensemble des directions concernées.

La pièce manquante du dispositif reste donc bien l'identification « officielle » des administrations compétentes dans le contrôle de la sincérité des déclarations et dans l'accompagnement des acteurs privés. La mission se propose d'y répondre dans la partie 3.

3 Un plan d'action pour préparer la mise en œuvre de la Convention

La présente partie propose un plan d'action complet pour la mise en œuvre de la Convention SNPD, telle que la mission la perçoit à la suite de ses investigations. Elle estime que le sujet est, pour l'essentiel, arrivé à maturité.

3.1 La mission a distingué quatre facteurs structurants

Lors des travaux d'élaboration des actions à mener pour ratifier la Convention et en préparer l'entrée en vigueur le moment venu, la mission a distingué quatre facteurs structurants qu'elle a pris en compte pour le pilotage du processus des déclarations et la fixation du niveau opportun des contrôles :

- le calendrier permet de soigner la préparation en marquant plusieurs étapes ;
- le cadre réglementaire est déjà bien posé et la procédure de déclaration en place ;
- la constitution de l'ensemble SNPD et les volumes importés permettent une approche logique, différenciée par catégorie ;
- les enjeux financiers et leur faible sensibilité à la précision des quantités importées ne justifient pas un dispositif de vérification important.

3.1.1 Le calendrier avec des échéances en 2023, puis 2025 au plus tôt, permet une préparation progressive

Lorsque la Convention SNPD entrera en vigueur (au plus tôt 2025), les États Parties seront tenus de soumettre des rapports détaillés, y compris des renseignements sur les contribuables individuels et sur la quantité de cargaisons donnant lieu à contribution que chaque contribuable reçoit pour chaque compte et chaque secteur.

En revanche, avant l'entrée en vigueur de la Convention les Parties contractantes sont tenues de notifier seulement la **quantité totale de cargaisons donnant lieu à contribution pour chaque compte**, et non d'indiquer les réceptionnaires individuels ou les quantités reçues par chaque réceptionnaire au titre de chaque compte (article 20.4 du Protocole SNPD de 2010).

Toutefois, les Parties contractantes doivent disposer de ces renseignements pour calculer la quantité totale de cargaisons donnant lieu à contribution pour chaque compte.

Les seules données produites jusqu'à présent sont celles de 2019 des cinq pays ayant déjà ratifié la Convention, qui ont été diffusées par l'OMI le 21 avril 2021 (cf. tableau 4 ci-après).

**Tableau 4 : Quantités SNPD importées en 2019
par les pays ayant ratifié la Convention (en tonnes)**

| Pays | Compte général | Compte hydrocarbures | Compte GNL | Compte GPL |
|----------------|-------------------|----------------------|------------------|------------------|
| Canada | 1 462 184 | 60 819 854 | 364 603 | 54 230 |
| Danemark | 680 349 | 10 776 564 | 0 | 15 902 |
| Norvège | 1 765 692 | 17 673 658 | 133 315 | 248 940 |
| Afrique du Sud | 6 964 916 | 19 303 578 | 0 | 181 653 |
| Turquie | 4 447 829 | 52 066 438 | 5 588 149 | 3 430 635 |
| Total | 15 320 970 | 160 640 092 | 6 085 887 | 3 931 360 |

Source : OMI.

Ce premier état montre l'importance des hydrocarbures qui représentent plus de 86 % des quantités déclarées.

La France a pour objectif de ratifier la Convention en 2023. Le premier rapport qu'elle adressera à l'OMI portera donc sur les importations de 2022. Comme dans le tableau de 2019 présenté *supra*, ce rapport ne présentera que le montant global des cargaisons donnant lieu à contribution pour chacune des quatre catégories ; il ne comprendra ni la liste des réceptionnaires, ni les déclarations individuelles.

Compte tenu des conditions à remplir, la Convention n'entrera pas en vigueur avant 2025. Le premier rapport complet à fournir par la France, avec liste des réceptionnaires et déclarations individuelles des entreprises, portera au plus tôt sur les importations de 2024. C'est seulement à partir de cette étape que les déclarations se traduiront par des contributions financières pour le fonctionnement du secrétariat SNPD et, si nécessaire, pour l'indemnisation de dommages en mer causés par des SNPD.

Les données déjà recueillies pour l'année 2020 et celles en cours de recueil pour l'année 2021 ne servent qu'à un usage strictement national et ne feront l'objet d'aucune communication à l'OMI.

Ces échéances doivent permettre à la France d'utiliser l'année 2022 pour finir de mettre en place son dispositif de déclaration et de vérification, puis l'améliorer progressivement jusqu'à 2024.

3.1.2 Le cadre réglementaire et le dispositif de déclaration en place constituent un socle intéressant pour la suite des travaux

Comme indiqué dans la partie 1.3, la France a mis en place un dispositif législatif et réglementaire à partir de 2019.

Le système de déclaration en ligne, via FranceConnect, mis en place par la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique (DAM/MTE) a permis d'établir un premier bilan des cargaisons SNPD reçues en 2020. La date limite de déclaration a été repoussée du 31 mars au 31 octobre 2021. La DAM a piloté d'importants travaux en liaison avec France Chimie et l'UFIP pour informer et mobiliser les entreprises concernées par cette nouvelle Convention. Un document « Foire aux questions » (FAQ) a été élaboré au début de l'année 2021 pour servir de guide à ces entreprises et a été enrichi à plusieurs reprises.

Pour ce premier bilan, 63 déclarations ont été enregistrées par la DAM.

La mission a examiné ce bilan. Comme le lui avait signalé la DAM, elle a relevé de nombreuses erreurs :

- des déclarations identiques faites par plusieurs entités d'une même entreprise (doubles, voire triples déclarations de certaines sociétés) ;
- une confusion entre compte général (une des quatre catégories qui comprend deux sous-catégories : matières solides en vrac et autres SNPD) et total général qui en fait n'est pas demandé ;
- des quantités indiquées dans une sous-catégorie (ex : hydrocarbures persistants) mais non reprises dans le total de la catégorie (ex : total hydrocarbures) ;
- des quantités inférieures au seuil de déclaration de la catégorie ;
- des quantités indiquées par des entreprises qui sont des mandataires/intermédiaires et qui devraient donc être réparties dans les déclarations des mandants/réceptionnaires. Certains de ces réceptionnaires semblent de plus être des entreprises étrangères.

La mission estime cependant que ce premier bilan sur 2020 est une très bonne base pour préparer les campagnes futures. Les enseignements tirés et les mesures correctrices qu'ils vont entraîner permettront d'établir un bilan robuste des données relatives à 2022, avec l'étape intermédiaire de 2021.

Les pays ayant ratifié n'ont eu à faire jusqu'à présent que des déclarations globales (rapports sur 2019) et continueront à le faire jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention. Ces déclarations globales peuvent être sujettes à caution (exemple de l'Afrique du Sud²¹). Seul le Canada a mis en place un système de déclaration en ligne pour les entreprises comme l'a fait la France.

La société Esso qui travaille dans plusieurs pays n'a été sollicitée qu'en France et n'a pas eu de signal de préparation de la mise en œuvre de la Convention dans les pays européens s'appêtant à ratifier (Allemagne, Belgique, Pays-Bas).

La mission estime que la France sera techniquement prête à ratifier la Convention en 2023.

3.1.3 L'examen des quantités de SNPD importées montre l'intérêt d'une approche différenciée par catégorie

S'appuyant sur la nomenclature douanière NC8, la mission a interrogé la DGDDI (direction du commerce international et département des statistiques et des études du commerce extérieur) pour obtenir quelques données globales sur les importations de SNPD en 2020. Elles sont présentées dans le tableau suivant.

²¹ Pour 2019, l'Afrique du Sud a indiqué exactement la même quantité importée (19 303 578 tonnes) dans le compte hydrocarbures SNPD et au titre de FIPOL alors que ce sont deux périmètres très différents.

Tableau 5 : Quantités de SNPD importées en 2020 en tonnes

| Catégorie | Nom | Code Produit (NC8, SH6, SH4) | Quantités importées en 2020 en tonnes | | |
|----------------------|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|
| | | | Tous modes de transport UE et hors UE | Tous modes de transport hors UE | Par <u>voie maritime</u> hors UE |
| Hydrocarbures | pétrole brut | 2709 00 90 | 34 462 873 | 33 224 388 | 33 224 386 |
| GPL | GPL (méthane) | 2711 11 00 | 14 139 520 | 14 084 494 | 14 084 494 |
| GNL | propane, liquéfié | 2711 12 | 1 659 905 | 1 353 206 | 1 353 206 |
| GNL | butane, liquéfié | 2711 13 | 1 221 912 | 1 058 233 | 1 058 000 |
| Autres SNPD | huile de soja | 1507 | 74 556 | 24 131 | 24 095 |
| Autres SNPD | huile de palme | 1511 10 | 265 331 | N.C ²² | N.C |
| Autres SNPD | dont huile de palme pour usages techniques et industriels | 1511 10 10 | 235 229 | N.C | N.C |
| Autres SNPD | dont huile de palme pour autres usages | 1511 10 90 | 30 103 | N.C. | 841 |
| Autres SNPD | huile de tournesol | 1512 | 313 411 | 188 188 | 186 390 |
| Autres SNPD | huile de colza/navette | 1514 | 105 120 | 3 141 | 3 092 |
| Autres SNPD | xylènes | 2707 30 00 | 73 238 | 2 | 2 |
| Autres SNPD | acide chlorhydrique | 2806 10 00 | 309 889 | 7 359 | 1 768 |
| Autres SNPD | acide sulfurique | 2807 00 00 | 336 483 | 16 646 | 7 546 |
| Autres SNPD | acide nitrique | 2808 00 00 | 109 497 | 240 | 240 |
| Autres SNPD | acide phosphorique | 2809 20 00 | 227 749 | N.C | N.C |
| Autres SNPD | ammoniac | 2814 | 529 711 | 252 264 | 251 893 |
| Autres SNPD | soude caustique ou hydroxyde de sodium | 2815 | 750 515 | 52 330 | 44 359 |
| Autres SNPD | benzène | 2902 20 00 | 231 616 | N.C | N.C |
| Autres SNPD | styrène | 2902 50 00 | 272 668 | 1 | 1 |
| Autres SNPD | méthanol | 2905 11 00 | 578 455 | 481 221 | 481 019 |
| Autres SNPD | méthyl tertio-butyl éther (MTBE) | 2905 14 10 | 362 | N.C | N.C |
| Autres SNPD | phénol | 2907 11 00 | 15 159 | N.C | N.C |
| Autres SNPD | acide acétique | 2915 21 00 | 24 413 | 227 | 60 |

Source : DGDDI.

La colonne la plus représentative est la dernière, celle des quantités importées de pays hors UE par voie maritime.

Ces données et celles recueillies à l'occasion du bilan 2020 appellent déjà quelques remarques.

La catégorie des hydrocarbures est nettement prédominante avec un volume de plus de 30 millions de

²² Les données non communiquées (N.C.) sont liées au respect du secret statistique.

tonnes pour les hydrocarbures persistants, qui correspondent globalement au périmètre des hydrocarbures déclarés dans le cadre du FIPOL. Le volume des hydrocarbures non persistants devrait être du même ordre de grandeur. Cette catégorie semble bien connue et maîtrisée par les sociétés pétrolières.

La catégorie GPL correspond à un seul et unique produit, le méthane, avec un volume d'environ 14 millions de tonnes.

La catégorie GNL ne comprend en fait que deux produits, le propane et le butane, qui ne sont importés que dans trois ports disposant des terminaux adaptés (Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Dunkerque). Les entreprises concernées sont en nombre limité et le volume global importé est d'environ 2,5 millions de tonnes.

S'agissant du compte général avec les autres SNPD, les produits sont beaucoup plus nombreux mais les volumes importés par voie maritime ne dépassent rarement les 200 000 tonnes. On perçoit l'importance des huiles végétales par rapport aux agents chimiques, d'autant plus que les premières sont importées principalement par voie maritime contrairement aux seconds importés par voie terrestre des pays européens. Les données de la douane permettront de calibrer les vérifications de cohérence sur les SNPD aux volumes les plus importants.

La précision de la nomenclature douanière montre également que les huiles végétales sont très majoritairement utilisées à des usages techniques et industriels (agro-carburants) plutôt qu'alimentaires. Les 265 000 tonnes d'huile de palme importées en 2020 se répartissent ainsi en 235 000 tonnes pour les usages industriels et 30 000 tonnes pour les autres usages.

On peut noter également l'importance du méthanol (481 000 tonnes) qui sert pour la fabrication de carburant sans plomb et de l'ammoniac (252 000 tonnes), utilisé dans la fabrication d'engrais, d'explosifs et de fibres synthétiques ainsi que comme fluide dans les systèmes frigorifiques industriels.

Au regard de leur poids relatif (plusieurs dizaines de millions de tonnes), ce sont toutefois bien les hydrocarbures qui dimensionneront la contribution des entreprises françaises au fonds SNPD.

3.1.4 Les enjeux financiers et leur faible sensibilité à la précision des quantités importées ne justifient pas un dispositif de vérification important

Le montant de la contribution aux frais de fonctionnement du fonds SNPD, hors indemnisation liée à un évènement particulier, est estimé actuellement par l'OMI à environ 10 € pour 1 000 tonnes.

Ainsi :

- le seuil de déclaration de 20 000 tonnes correspondrait à une contribution de 200 € ;
- une quantité importée d'un million de tonnes correspondrait à une contribution de 10 000 €.

Il n'est donc pas pertinent en termes de coût/efficacité de bâtir un système de contrôle important et d'une grande précision (un écart de 100 tonnes ne représentant qu'un euro).

Compte tenu des déclarations en ligne effectuées pour le bilan des importations de 2020, la mission estime que le volume global des SNPD donnant lieu à déclaration et à contribution ne devrait pas dépasser 100 millions de tonnes, soit un million d'euros.

Ce dernier montant correspond à un minimum dès lors qu'il ne prévoit que les sommes versées au titre des contributions annuelles dues pour le bon fonctionnement du fonds SNPD.

Ainsi, ce montant devrait être revu, sans doute significativement à la hausse en cas de catastrophes maritimes impliquant des dommages générés par les marchandises SNPD transportées.

Les enjeux financiers sont limités, voire symbolique pour les réceptionnaires lorsqu'on rapporte les montants des contributions à l'échelle des trafics de marchandises (notamment d'hydrocarbures) concernés.

3.2 Le plan d'actions proposé comprend des mesures sur le plan national

3.2.1 Désigner un seul capitaine à la manœuvre

La mission a été témoin dès le début des entretiens d'un manque de communication certain, voire d'engagement, entre les directions centrales concernées (cf. point 2.4), et ce malgré les différentes réunions organisées par le SGMer, dès 2018. Il a été même mentionné à la mission que la répartition des rôles a été tardive et poussive. Les raisons de la non implication des DAC sont diverses :

- plan de charge de travail important ;
- compétences limitées et limitrophes des directions d'administrations centrales concernées, liées notamment à l'interface terre/mer du sujet ;
- mise en œuvre de la Convention supposée chronophage car méconnue ;
- contexte sanitaire lié au virus de la Covid19 depuis le début de l'année 2020.

Initialement peu encline à vouloir conduire ce dossier, la DAM a néanmoins « pris le pilotage par défaut » auprès des fédérations professionnelles pour pouvoir informer rapidement les entreprises susceptibles de devoir faire une déclaration. Ce travail a donné lieu à l'organisation d'un *webinaire* avec France Chimie, USI et l'UFIP le 7 octobre 2021 qui s'est concrétisé par un document « foire aux questions » (FAQ), actualisé à plusieurs reprises. Cette initiative a permis une bonne compréhension par les industriels de l'exigence gouvernementale. Ce document FAQ, aujourd'hui réservé aux seuls adhérents des fédérations professionnelles concernées, pourrait être utilement mis en libre accès sur le site de la DGAMPA.

Après avoir élaboré puis mis en ligne la déclaration *via* FranceConnect, la DAM l'a également amélioré, ce qui permettra aux réceptionnaires, ainsi mieux guidés, de remplir les différents champs plus facilement et plus justement.

La DAM a eu ainsi à cœur également de répondre à l'enjeu de la réputation française de vouloir, selon ses propos, « Sécuriser les eaux françaises, tirer vers le haut le transport maritime et aller vite pour être dans la gouvernance du futur fonds ».

La DAM avait indéniablement, grâce à cet investissement, la vision la plus globale du sujet. Elle avait en effet d'ores et déjà :

- dédié un agent unique de sa direction à cette Convention ;
- porté le texte d'application dans la Loi LOM et élaboré le décret correspondant ;
- pris l'initiative de contacter les fédérations professionnelles concernées ;
- établi des liens avec une grande partie des acteurs/industriels/réceptionnaires ;
- organisé un webinaire avec les acteurs et répondu à leurs interrogations ;
- créé la déclaration en ligne ;
- rédigé le projet de loi de ratification qui sera porté devant l'Assemblée nationale et le Sénat.

Au vu de la création de la DGAMPA et de la nouvelle répartition des compétences, la Convention SNPD,

avec ses enjeux écologiques, devra faire l'objet d'une collaboration efficace entre le ministère de la mer et celui de la transition écologique.

En tant que de besoin, la DGAMPA bénéficiera des compétences de la direction générale de la prévention des risques, de la direction générale de l'énergie et du climat et de la direction de l'eau et de la biodiversité au sein du ministère de la transition écologique. De la même manière, les services déconcentrés de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement-DREAL, directions interrégionales de la Mer-DIRM, directions départementales des territoires et de la mer-DDTM) pourraient être un relais utile pour diffuser l'information sur cette Convention auprès du monde économique territorial.

Au vu des auditions réalisées, la DGAMPA devrait, en collaboration avec la direction des transports ferroviaires et fluviaux et des ports au sein de la DGITM, prendre attache avec les ports concernés par la Convention SNPD, non informés et non sollicités à ce jour. Jusqu'à présent, la collaboration entre chaque Grand Port Maritime GPM avec les douanes, demeure réduite aux seuls droits de port, perçus par la douane et reversés au port. De ce fait, l'interfaçage des données « reste difficile » comme le souligne le GPM le Havre.

En dehors de la DGAMPA, il est à noter que la mission des accords et des traités du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères aura aussi un rôle important dans le processus de la ratification.

Une collaboration devra être engagée avec la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), s'agissant du contrôle de la sincérité des déclarations. Selon les éléments communiqués à la mission, la DGAMPA aurait à solliciter le département études et statistiques et définir avec lui le sondage parmi les réceptionnaires déclarants qui pourrait être le plus pertinent.

La mission n'a pas jugé bon de retenir une proposition d'un directeur d'administration centrale de sous-traiter la vérification des déclarations à un cabinet d'audit.

Au vu des éléments *supra*, il apparaît très clairement que la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture dispose des compétences, de l'antériorité et de la connaissance qui lui permettent de conduire le processus visant à la ratification de la Convention SNPD. La mission estime même que la DGAMPA doit être le point de contact ministériel pour le suivi et la mise en œuvre de l'ensemble des Conventions internationales relatives aux pollutions maritimes. La mission juge opportun de transférer le suivi du fonds FIPOL à la DGAMPA en lieu et place de la DGEC pour plus de cohérence. Le contenu du travail effectué par la DGEC ne semble d'ailleurs pas constituer un enjeu important pour elle. Ce portage offrirait une meilleure lisibilité ministérielle et interministérielle et permettrait une prise en charge globale d'une problématique qui peut avoir des incidences internationales, politiques et médiatiques importantes.

Recommandation 1. Désigner le ministère de la mer et sa direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), comme pilote principal de la mise en œuvre de la Convention. Affirmer son rôle en lui confiant également le suivi du fonds FIPOL en lieu et place de la DGEC. L'ensemble de ces fonctions est évalué à un temps disponible de 0,5 ETP pour 2022 et 2023. Au niveau interministériel, la direction générale des douanes et des droits indirects apportera son concours, accentué dans la phase du contrôle des déclarations.

Recommandation 2. Maintenir dans la nouvelle configuration interministérielle un dialogue étroit entre la DGAMPA et les autres DACS relevant du MTE et du MEFR.

3.2.2 Améliorer le processus des déclarations et son pilotage

Considérant les contraintes lointaines de transmission obligatoires des déclarations SNPD à l'OMI qui restent subordonnées à la ratification effective de la Convention par la France, pas avant l'année 2023 mais aussi aux ratifications suffisantes d'un certain nombre d'autres pays ;

et considérant la nécessité d'un retour d'expérience approfondi en 2022 (cf. recommandation 3 ci-après), la mission propose la mise en place de mesures transitoires d'accompagnement préalable à la ratification.

Ainsi, afin de disposer de davantage de temps pour informer les fédérations professionnelles et les entreprises, leur préciser l'interprétation de la Convention et surtout les mettre à même d'optimiser le contenu de leurs déclarations des données SNPD 2022 par rapport à celle de 2021, la mission propose une modification du calendrier de déclarations SNPD pour 2022.

Après analyse, la mission considère qu'un décalage ponctuel de trois mois dans l'application d'un délai prévu par l'article L. 5435-1 du code des transports n'appelle pas pour autant de modification législative. En effet, le délai fixé dans cet article peut être regardé comme indicatif puisque la procédure de transmission des données à l'OMI qui y est liée n'interviendra qu'à la suite de la ratification de la Convention. De plus, le non-respect de ce délai n'est pas sanctionné en tant que tel.

Recommandation 3. Pour l'année 2022, reporter la date limite du 31 mars au 30 juin pour les déclarations par les sociétés relatives aux quantités de SNPD importées en 2021.

La mission s'est attachée à cerner la notion de réceptionnaire à la fois en tant que déclarant SNPD suivant la procédure en ligne mise en place par la DAM, mais aussi par le biais de fédérations professionnelles.

Dans la perspective des contrôles de cohérence à venir sur les volumes et identités des réceptionnaires déclarants, une approche *via* les « opérateurs portuaires » au sens large a été conduite par la mission : *via* les PCS, les CCS, le système d'information des douanes. L'approche générale consiste à recouper les informations transmises par les entreprises avec celles provenant des autres sources professionnelles ou issues des systèmes d'information utilisés à l'occasion du transport des marchandises SNPD.

Ce travail de fond est nécessaire sur les déclarations transmises avec un RETEX opérationnel. Il pourrait comporter la connaissance de la Convention par les acteurs et de ses objectifs, les difficultés rencontrées dans les déclarations, les écarts/incohérences des chiffres déclarés etc. et l'anticipation du contenu des déclarations futures à court terme et long terme avec mention des réceptionnaires et mandataires.

La mission suggère à la DGAMPA de reprendre à son compte et de poursuivre cette approche croisant la coopération avec les fédérations professionnelles d'une part et la consultation des données portuaires et douanières d'autre part, pour contrôler la nécessaire cohérence des informations.

Recommandation 4. Effectuer un retour d'expérience fin 2022 sur les déclarations effectuées au titre de 2021 pour établir une base robuste avant le bilan de 2023 qui sera a priori le premier destiné officiellement à l'OMI. Maintenir un rendez-vous interministériel annuel afin d'assurer une bonne information des acteurs concernés.

Comme l'indique l'OMI : « l'introduction d'un système de notification interne avant la ratification de la

Convention et son entrée en vigueur au niveau international doit en effet aider :

- à établir la première communication de renseignements sur la cargaison donnant lieu à contribution au moment de la ratification ;
- à identifier des contribuables potentiels au Fonds SNPD ;
- à identifier à la fois les personnes qui reçoivent effectivement des SNPD et, s'il y a lieu, les réceptionnaires mandants de telles cargaisons ;
- les industriels à identifier, avant le fonctionnement du Fonds SNPD, les substances qui seront classées comme cargaison donnant lieu à contribution et les substances qui ne le seront pas, ainsi que les contribuables potentiels au Fonds SNPD ;
- les industriels et l'administration à veiller à ce que les dispositions en matière de notification soient appliquées de manière efficace et équitable avant l'introduction des prescriptions financières concernant les réceptionnaires de SNPD, à savoir l'envoi de factures et la demande de redevances aux réceptionnaires lorsque la Convention entrera en vigueur, afin de financer le Fonds SNPD. »

Pour la DGAMPA, il s'agit donc, en s'appuyant notamment sur le bilan en cours des déclarations d'importations en 2021, de :

- établir une première liste des entreprises, avec leurs identifiants SIREN, distinguant quatre ensembles :
 - a) les entreprises réceptionnaires/futures contributrices ;
 - b) les entreprises mandataires d'entreprises françaises (les quantités importées par ces entreprises devraient en principe avoir été comptabilisées par les entreprises mandantes) ;
 - c) les entreprises mandataires d'entreprises de pays ayant ratifié la Convention ou en voie de ratification (les quantités importées à ce titre auront vocation à être déclarées par ces entreprises étrangères) ;
 - d) les entreprises mandataires d'entreprises de pays non parties à la Convention (les quantités importées à ce titre ne seront déclarées par aucun pays et ne donneront pas lieu à contribution).

Cette liste sera actualisée chaque année ;

- établir une table des codifications douanières NC8 des SNPD pour faciliter les échanges avec la DGDDI. Cette table qui comprendra initialement les SNPD les plus importantes (cf. travaux de la mission) sera progressivement enrichie pour viser à terme l'exhaustivité ;
- établir ou maintenir les contacts avec les différentes fédérations nationales concernées (UFIP, USI, France Chimie, Association nationale des industries alimentaires...) et avec les entreprises déclarantes ;
- définir les protocoles de coopération avec les autres administrations, notamment la DGDDI ;
- créer un réseau avec les administrations des pays ayant ratifié ou en voie de ratification, notamment les pays de l'UE (Allemagne, Belgique, Danemark, Pays-Bas) et la Norvège. Ce réseau et les travaux qu'il mènerait, devraient faciliter la présentation de positions communes sur la définition du réceptionnaire et sur la gouvernance lors de l'entrée en vigueur de la Convention.

3.2.3 Stabiliser les principes relatifs à la définition d'un réceptionnaire

Comme développé en partie 2.3.1., **les arguments en faveur du choix de la qualité de réceptionnaire comme client final sont très majoritaires.** La mission estime de bonne administration de privilégier une approche de client final et de stabiliser définitivement cette doctrine d'emploi. Cette solution préconisée par le professeur de droit Philippe Delebecque, a également un autre atout. Pour la France et la zone UE²³, il paraît cohérent d'envisager des règles communes d'application de la définition du réceptionnaire, comme client/destinataire final de la marchandise (avant transformation de celle-ci). Ce choix est ainsi susceptible de provoquer un effet d'entraînement sur les autres pays de la zone UE, signataires de la Convention SNPD, avec la France « à l'initiative » et *leader* au sein de l'OMI sur ce sujet.

Recommandation 5. Retenir le réceptionnaire final et non le mandataire comme le « déclarant de droit commun » avec une obligation pour le mandant de déclarer les produits stockés en son nom.

Plusieurs des auditions de la mission ont porté sur les difficultés relatives à l'identification du « bon déclarant », c'est-à-dire le réceptionnaire, mais aussi sur le périmètre pertinent de la structure juridique qui s'y rapporte.

Ce périmètre doit classiquement correspondre à une seule personne morale de droit privé et donc autonome au sens du droit des sociétés. Les montages juridiques des sociétés actuelles (*holding*, filiales, établissements, etc..) favorisent pourtant une certaine autonomie juridique, et donc des déclarations séparées SNPD pour chaque micro-entité.

Or, cette situation de déclarations séparées ne doit pas pour autant aboutir à minorer artificiellement les déclarations du fait de l'absence d'atteinte des premiers seuils de déclarations obligatoires (20.000 tonnes). La portée de la Convention SNPD en serait alors réduite.

Aussi, la mission recommande fortement une approche globale, avec des déclarations de marchandises SNPD regroupées et rehaussées au niveau de groupes de sociétés, ou sociétés-mères permettant de mettre en échec les éventuelles tentatives de fraude (ou les stratégies d'évitement) précitées.

De plus, la mission a constaté que la télédéclaration mise en place par la DAM requiert l'identification d'un numéro SIRET, c'est-à-dire un numéro d'établissement, et non un numéro SIREN, se rapportant à une entreprise sous forme de société commerciale. Or, la plupart des nomenclatures en matière de transports ou de douanes utilisent le seul numéro SIREN.

Elle préconise donc l'adaptation de la déclaration en ligne pour ne retenir que le numéro SIREN, conformément à l'approche globale recommandée, évitant ainsi les doubles déclarations.

Recommandation 6. Demander le regroupement des déclarations de personnes morales liées entre elles par un lien juridique avec un niveau de consolidation (branche ou groupe) suffisant pour permettre de garantir l'atteinte des seuils pertinents de déclaration et pour éviter des doubles comptages. Adapter en conséquence la télédéclaration avec le seul numéro d'entreprise SIREN.

²³ C'est-à-dire pour les pays de droit Romano-germanique qui auraient intérêt à présenter une proposition commune face aux pays de *common law*.

3.2.4 Anticiper les contrôles de cohérence des déclarations

Aux termes de la Convention SNPD, chaque État membre est garant de la cohérence des quantités et de la nature des marchandises SNPD déclarées par les entreprises. La France, comme les autres États Parties, doit proposer un dispositif adapté et crédible sur un éventuel contrôle possible des déclarations annuelles.

On peut certes considérer que ce contrôle puisse paraître bien théorique, puisqu'aujourd'hui il demeure non documenté pour la mise en œuvre de Conventions plus anciennes comme MARPOL. En outre, les auditions de la mission ont apporté la preuve d'une bonne volonté déclarative des acteurs économiques majeurs des marchandises SNPD et de la mobilisation de leurs fédérations professionnelles.

Il semble toutefois utile à la mission que des choix en la matière puissent être effectués dès aujourd'hui.

En premier lieu, un contrôle des quantités déclarées par les réceptionnaires n'a de sens que pour des volumes significatifs. Aussi, il pourrait être proposé une modalité de contrôle par sondage, en ciblant les plus gros volumes déclarés (hydrocarbures, GNL, GPL) avec deux options :

- soit la demande d'éléments justificatifs - libres ou formalisés auprès du déclarant, sous réserve de moyens humains disponibles à la DGAMPA pour leur traitement ultérieur ;
- soit le recoupement plus automatisé des informations de déclaration SNPD avec les informations déjà présentes dans les SI actifs dans la chaîne du transport maritime des SNPD.

Sur ce dernier point, la mission a exploré diverses pistes : le système d'informations relevant du port, (SI portuaires - port community system - PCS), le système d'informations relevant des gestionnaires de terminaux (cargo community system - CCS), et le système d'informations des Douanes.

Les systèmes d'information (SI) portuaires sont de formats variés (en l'absence de guichet unique portuaire prévu à terme pour chaque entité portuaire GPM ou ports décentralisés ayant réalisé ses investissements informatiques sur des supports différents et non aisément mutualisables²⁴).

De surcroît, le contenu des informations se cantonne à la seule gestion d'une escale portuaire (cf. contenu du formulaire FAL 7 « Manifeste de marchandises dangereuses » qui ne prévoit que les références du navire et de l'agent maritime, les quantités, le point éclair, polluant marin et la position d'arrimage à bord) et non à une logique de traçabilité fine des marchandises SNPD. Aucune indication du client final n'y est par exemple présente.

A l'issue de ses auditions, la mission s'est forgée une conviction : un seul système d'information peut être retenu pour faire procéder utilement à des requêtes informatiques ciblées et automatisées. Le système d'information relevant des Douanes est en effet le seul outil transversal disponible à cette fin. Il est en capacité, au niveau national, d'associer par des requêtes simples des marchandises (dans le cas présent des SNPD avec leurs codes NC8), les quantités importées dans l'année et les entreprises/réceptionnaires identifiés par leurs codes SIREN.

²⁴ Cf. Rapport CGEDD n°013230-01 - 2020/05/CGE/SG Amélioration des échanges numériques des acteurs des filières logistiques associés aux ports (non publié à ce jour)

Recommandation 7. Acter les limites d'un contrôle exhaustif sur chaque substance et privilégier une approche de vérification de cohérence sur les substances les plus importantes en termes de volumes de vracs déclarés, en lien avec le système d'information des douanes, qui correspondent essentiellement aux substances les plus facilement identifiables (hydrocarbures, GNL, GPL).

3.3 ... dont des modifications normatives à prévoir à terme

La mission a souhaité investiguer le champ des modifications textuelles à envisager sur le long terme. Aujourd'hui, les auditions menées n'ont pas révélé d'urgence dans la montée en puissance d'un arsenal supplémentaire. En effet, vu les enjeux financiers des contributions potentielles, les entreprises/réceptionnaires concernés semblent disciplinés et soucieux de transparence afin de préserver leur image d'acteurs économiques responsables, voire exemplaires sur le plan environnemental.

3.3.1 Asseoir la coopération interministérielle en formalisant les échanges d'informations nécessaires

La mission a relevé au cours de ses entretiens que la question de confidentialité des informations, y compris en matière douanière était régulièrement abordée, et présentée comme une limite difficilement dépassable en l'état.

Les dispositions particulières en la matière ont été au fil du temps modifiées, aboutissant aujourd'hui à un corpus complet (cf. article 59 ter à 59 septdécies du code des douanes).

Deux approches sont possibles :

- soit considérer que les articles généraux de mise à disposition des informations (59 ter) peuvent être utilisés de manière large, et qu'ainsi les bases juridiques seraient suffisantes, bien que cantonnée à une transmission à un haut niveau hiérarchique ;
- soit observer que des dispositions particulières ont été ajoutées afin de permettre :
 - une fluidité et une sécurité juridique accrue dans les échanges d'informations entre les services de la douane et certaines directions d'administration centrale (cf. article 59 octies pour la DGPR, article 59 nonies pour la DGEC),
 - la mise en œuvre d'une Convention internationale particulière comme la Convention de Washington (article 59 undecies),
 - une stratégie nationale de lutte contre la déforestation (article 59 quindécies),
 - une prévention des importations des minerais de conflits (article 59 sexdecies).

C'est cette seconde option que la mission propose de privilégier.

Par conséquent, sur le modèle des articles ciblant la direction générale compétente pour solliciter des informations utiles à ses missions, et prévoyant la référence explicite à la mise en œuvre de la Convention SNPD, il pourrait être utile d'envisager à terme l'insertion au code des douanes d'une disposition nouvelle prenant en compte ces éléments.

Elle pourrait être ainsi rédigée :

Article 59 - XXXXX « *Les agents placés sous l'autorité du ministre chargé de la mer, chargés de la mise en œuvre de la Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les*

dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, adoptée à Londres le 30 avril 2010, et les agents de la direction générale des douanes et droits indirects peuvent se communiquer, spontanément ou sur demande, tous renseignements et documents utiles à la lutte contre la fraude au regard de la Convention et des règlements précités. ».

Recommandation 8. Insérer dans le code des douanes une disposition législative relative au contrôle des déclarations dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention SNPD pour faciliter l'échange d'information sur les importations de marchandises SNPD par voie maritime entre la DGAMPA et les services des douanes.

3.3.2 Actualiser les dispositions liées aux sanctions

Les sanctions sont prévues respectivement par les articles L. 5435-2 et D. 5435-1 du code des transports, et l'arrêté du 18 mai 2020 relatif aux sanctions applicables en cas de défaut de déclaration ou de défaut de contribution au fonds international pour les dommages dus à la pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses.

Il ressort de la combinaison de ces dispositions :

- une insuffisance de précision sur l'identité de la personne morale sur laquelle pèse l'obligation de déclaration au sens de l'article L. 5435-2 du code des transports, c'est-à-dire celle sur laquelle pèserait aussi la sanction d'astreinte en cas de manquement à cette obligation déclarative ;
- la fixation d'un montant d'astreinte, proportionnel aux contributions dues, d'un montant maximal de 1 500 euros. Or, cette astreinte peut être prononcée aussi en l'absence de toute déclaration. L'administration sera potentiellement en difficulté pour justifier du montant fixé de manière unilatérale sans aucune connaissance des déclarations permettant de calculer les contributions dues ;
- le principe d'un plafond légal de 1 500 euros par jour de retard paraît en outre peu dissuasif pour la majeure partie des opérateurs économiques concernés. L'autre modalité de calcul fixée par l'arrêté du 18 mai 2020 au centième du chiffre d'affaires annuel du contributeur étant donc écarté au-delà de 1 500 euros.

Sur la procédure, les textes prévoient un procès-verbal de manquement, une procédure contradictoire formalisée avec agents assermentés, et un droit d'accès au dossier. Or, aucun agent de la DGAMPA n'est aujourd'hui assermenté et désigné pour dresser des procès-verbaux sur les insuffisances déclaratives des contributeurs.

Si la mission conçoit bien la nécessité de prévoir une sanction administrative de manière à inciter les opérateurs économiques à respecter leurs obligations déclaratives, le caractère dissuasif de la peine encourue s'efface lorsque sa solidité juridique peut être assez aisément mise en cause. Or, les contrôles sont susceptibles de générer des contentieux, et de nécessiter le prononcé d'astreinte administrative par le ministre des transports auprès d'acteurs économiques importants. En temps opportun une actualisation de ces dispositions paraît nécessaire.

Recommandation 9. Sécuriser juridiquement et actualiser le dispositif de sanctions du non-respect des obligations déclaratives et prévoir ses modalités opérationnelles de mise en œuvre par la DGAMPA.

3.4 Ce plan s'accompagne d'une action sur le plan international

Manifestement, une stratégie nationale est à mettre en œuvre dans le processus visant à la ratification de la Convention SNPD. Sur le plan national, ce processus doit être animé par la DGAMPA.

Très clairement, la DGAMPA doit, dès maintenant, établir une feuille de route à usage ministériel et interministériel en précisant les différentes étapes qui conduisent à la ratification. Au niveau international, la DGAMPA doit être confirmée comme point de contact.

Au-delà, la France serait en position favorable à l'OMI pour utiliser son expérience issue des recommandations 4-5-6 précitées, relative à la doctrine de mise en œuvre de la Convention SNPD. Elle pourrait ainsi proposer aux autres pays européens signataires ou sur le point de ratifier la Convention de faire « cause commune » pour faire entériner cette doctrine et ainsi proposer un cadre de déclaration SNPD harmonisé à ce niveau.

Cette initiative de la France lui permettrait aussi de conforter sa place au sein de la future gouvernance du fonds SNPD qui à ce jour n'est pas encore arrêtée.

Recommandation 10. Accompagner le processus de ratification par un rapprochement avec les autres pays européens signataires pour faire entériner une doctrine (celle contenue dans le document FAQ DAM-France chimie-Union française des industries pétrolières) et une position commune dès le commencement de la mise en œuvre de la Convention SNPD (sans attendre la révision des guidelines de 2013 à débattre lors de l'entrée en vigueur de la Convention). Cette action légitimerait l'obtention d'un siège au secrétariat permanent de la Convention SNPD.

Recommandation 11. Envisager un cadre de déclaration SNPD à harmoniser au niveau de l'ensemble des pays de l'Union européenne, et porté par la France.

3.5 La mission formule en outre quelques observations périphériques

Pour conclure ce présent rapport, la mission a souhaité rappeler la complexité de la gestion des données dont chacun des acteurs dispose et qui aboutit au constat d'une traçabilité insuffisante voire absente du transport des matières dangereuses, au niveau de l'interface transport maritime/transport terrestre.

En effet, le rapport CGEDD n°013535-01, en mai 2021, sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux²⁵ soulignait déjà que « *La mission a essayé d'identifier les ports qui ont un trafic de produits à base de nitrate d'ammonium, et en particulier, ammonitrates. Les informations recueillies ne sont peut-être pas complètes, compte tenu des carences dans la gestion de l'information sur les matières dangereuses.* ».

Pour répondre à cette insuffisance d'informations, de nombreux outils existent déjà mais avec des contenus non harmonisés : Le rapport CGEDD n°013230-01, en mai 2020, relatif à l'amélioration des échanges numériques des acteurs des filières logistiques associées aux ports mentionnait qu'une

²⁵ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012432/013535-P_rapport_public.pdf;jsessionid=0D8A9F4540AE4A991293F5F130DE7FA0

« particularité française tient à une dissociation entre les CCS, systèmes d'information communautaires dédiés au traitement des marchandises, et les PCS, systèmes d'informations au service de l'autorité portuaire, chargée notamment d'assurer la gestion des escales des navires. Les PCS, à la différence des CCS, sont mis en œuvre par les ports. Il existe en France sept PCS différents, plus d'une dizaine de combinaisons différentes de PCS et de CCS, et une hétérogénéité de situation d'autant plus grande que les ports eux-mêmes ont des statuts variés (grands ports maritimes, ports autonomes, ports concédés ou délégués et des tailles très variables. ». L'Union des ports de France (UPF) a effectivement stipulé à la mission le fait qu'« il n'existe pas encore de lieu de consolidation des CCS ».

Inscrite dans la stratégie nationale portuaire, le guichet unique portuaire est effectivement un enjeu important pour éviter à la fois le dédale de plateformes (CCS, PCS, ...) et les différents codes utilisés (code ONU pour les ports et code douanes pour les entreprises). Historiquement, les systèmes d'informations sur le transport des matières dangereuses correspondent encore à une approche modale en silo (route, fer, maritime, ports ...) sans transversalité et interopérabilité des informations entre les divers modes de transports.

De prime abord, ces projets ne semblent pas aisément en capacité de remplacer le système d'information des douanes pour le suivi des marchandises SNPD importées, notamment sur l'identité du réceptionnaire final.

Dans le cadre de cette réflexion engagée sur ces nouveaux outils, la question de l'identité du réceptionnaire pourrait être réinterrogée, dans l'optique de limiter les déclarations inutiles en parallèle des réceptionnaires, conformément au principe : « dites-le nous une fois ». Le système d'information des douanes pourrait alors être adapté pour répondre à cette exigence.

De la même manière, **au niveau européen, la France pourrait être à l'initiative d'une démarche pour pallier, selon le Professeur Delebecque, le manque « de registre international des réceptionnaires finaux ».**

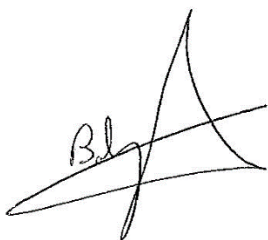
Conclusion

À partir d'une question de pilotage et d'organisation de la mise en œuvre d'une Convention internationale, la présente mission a été l'occasion :

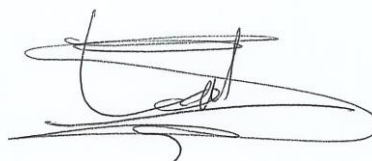
- de prendre en compte la réalité opérationnelle des transports maritimes dans le cadre de la Convention SNPD négociée à l'OMI ;
- d'anticiper une stratégie dans les suites de cette négociation internationale où il est important d'être à l'initiative sur l'élaboration des règles qui précisent le cadre initial souvent volontairement souple ;
- d'élargir la réflexion de la France dans ses relations internationales en matière de coopération maritime environnementale. À cet égard, et outre une coopération interministérielle étroite avec le MTE, le SGMer, le MEAE et la représentation permanente de la France à l'OMI, la création de la DGAMPA s'avère stratégique à ce sujet.

La mission considère également que les enjeux de cette Convention sont et seront évolutifs au regard d'éléments d'actualité (crise énergétique et conflits régionaux comme la guerre en Ukraine) susceptibles d'influer fortement sur les volumes de marchandises SNPD transportées par voie maritime.

***"Pas de tactique sans logistique.
Si la logistique dit non, c'est qu'elle a raison."
Dwight David Eisenhower***



Bernard de COURREGES d'USTOU
Inspecteur général des finances (IGF)



Jean-François LANDEL
Inspecteur de l'administration
du développement durable (CGEDD)



Jean-Jacques MORVANT
Membre associé de l'IGAM



Maryline SIMONÉ
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable (CGEDD)

Annexes

1 Lettres de commande



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **26 JUL. 2021**

La ministre de la Transition écologique
Le ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance
La ministre de la Mer
Le ministre délégué chargé des Transports auprès
de la ministre de la Transition écologique

Les ministres

à

- Madame la Cheffe du service de
l'Inspection générale des finances

- Monsieur l'Inspecteur général
des affaires maritimes

- Monsieur le Vice-Président du
Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Objet : lettre de mission relative à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention portant sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD)

La Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD, *HNS* en anglais) complète le dispositif des Conventions de responsabilité de l'Organisation maritime internationale (OMI), en visant à assurer une indemnisation adéquate et rapide des dommages causés par de telles substances transportées par un navire. Cela concerne les blessures infligées à l'équipage, à des tiers, ainsi que les atteintes à l'environnement et aux biens.

La Convention organise ainsi un système de responsabilité à deux niveaux. Le premier niveau concerne la responsabilité du transporteur et de son assureur. Le second niveau entre en jeu lorsque les limites du premier niveau sont atteintes. Il constitue une prise en charge par un fonds international. Ce dernier est financé par les contributions qu'il prélève sur les « réceptionnaires » de substances nocives et potentiellement dangereuses.

Les contributions des réceptionnaires sont proportionnelles aux quantités des substances nocives et potentiellement dangereuses reçues dans chaque Etat partie à la Convention. Il appartient ensuite à chaque Etat de transmettre à l'opérateur du Fonds les informations collectées auprès des réceptionnaires. Enfin, le Fonds adresse aux réceptionnaires une demande de contribution financière.

1

L'entrée en vigueur de la Convention est conditionnée à la réception au cours d'une année dans les ports des États Parties, d'une quantité totale minimale de 40 millions de tonnes de substances nocives et potentiellement dangereuses. Cela suppose, de fait, que les États parties transmettent dans les meilleurs délais les données recueillies sur une année simultanément au dépôt de leur instrument de ratification.

La France s'est engagée dans la voie de ratification de cette Convention, à l'instar de la Norvège, du Canada, de la Turquie ou encore du Danemark ; sachant que d'autres États devraient suivre. En 2019, la loi d'orientations des mobilités a introduit une modification du code des transports, créant une obligation de déclaration pour les réceptionnaires de substances nocives et potentiellement dangereuses ainsi qu'un régime de sanction en cas de non déclaration. Un outil de télé-déclaration a été mis en place à cet effet en 2020. Il permet de recueillir les données annuelles relatives aux cargaisons de substances nocives et potentiellement dangereuses reçues dans les ports français. Ces données doivent être transmises une première fois lors du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention, puis de manière annuelle, afin de calculer la contribution effective des réceptionnaires.

Le décret d'application n°2020-586 du 18 mai 2020 précise les déclarations relatives aux substances nocives et potentiellement dangereuses et prévoit les seuils à partir desquelles la déclaration est obligatoire – 15 000 ou 150 000 tonnes, selon les matières. Une loi autorisant la ratification est en cours de préparation.

Concrètement, l'application de cette convention a été retardée par des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre, qui ne sont pas résolues ; sachant que le texte de ladite convention est volontairement rédigé de manière assez ouverte pour laisser une certaine marge de manœuvre aux parties en termes d'organisation. Ceci concerne en particulier la notion de « réceptionnaire », et de fait l'identification des acteurs concernés par une déclaration.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier la rédaction d'un rapport. Il devra notamment s'attacher à :

- Examiner la notion de « réceptionnaire », en s'inspirant au besoin de l'interprétation suivie par les pays plus avancés dans la démarche de ratification et évaluer quels seraient les principaux acteurs économiques (notamment les entreprises destinataires des substances nocives et potentiellement dangereuses et les terminaux portuaires où sont réceptionnées les substances nocives et potentiellement dangereuses) qu'il serait le plus pertinent de considérer comme tels pour la bonne application de la convention ;
- Proposer un vade-mecum, très opérationnel, à destination des réceptionnaires afin de faciliter leur démarche et d'assurer leur bonne information ;
- Proposer une méthode de contrôle de la sincérité des données déclarées par les réceptionnaires.

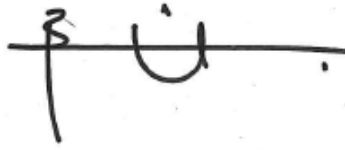
Par ailleurs, la mise en œuvre de cette convention soulève une dernière difficulté. L'absence de compétence manifeste d'un unique service de l'État a été constatée. L'identification des différentes compétences à mobiliser au sein du ministère de la Transition écologique et du ministère de la mer et du ministère de l'Économie, des finances et de la relance pouvant contribuer à la mise en œuvre de la convention permettra de faciliter le processus de ratification en mettant en place un dispositif de contrôle opérationnel, connu et identifié comme tel par les réceptionnaires.

Pour la réalisation de ce rapport, vous vous appuyerez sur les services de la Direction générale des infrastructures, des transports, et de la mer (Direction des affaires maritimes et Direction des services de transport), en associant autant que de besoin ceux de la Direction générale de l'énergie et du climat, de la Direction générale de la prévention des risques, et de la Direction générale des douanes et droits indirects.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous remettre votre rapport d'ici au 31 juillet 2021.



Barbara POMPILI



Bruno LE MAIRE



Annick GIRARDIN



Jean-Baptiste DJEBBARI

Copie à :

- DGITM (DAM et DST)
- DGEC
- DGPR
- DGDDI



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **11 OCT. 2021**

Réf: 09 / 34 778

Lettre de mission

à Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des Finances

Monsieur l'Inspecteur Général des affaires maritimes

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'Environnement et du développement durable

Objet : lettre de mission relative à la mise en œuvre de la Convention portant sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD)

Madame, Messieurs,

Par lettre de mission en date du 29 juillet dernier, les ministres de la Transition écologique, de l'Economie, des finances et de la relance, de la mer et délégué aux transports vous ont confié une mission relative à la mise en œuvre de la Convention portant sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD). La présente lettre vise à actualiser les objectifs de cette mission au vu des évolutions du contexte et du calendrier.

La Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD en français, HNS en anglais) complète le dispositif des conventions de responsabilité de l'Organisation maritime internationale (OMI), en visant à assurer une indemnisation adéquate et rapide des dommages causés par des substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par un navire, à l'instar de ce qui existe pour les hydrocarbures (FIPOL).

La Convention n'entrera en vigueur qu'après ratification par 12 États et déclaration d'au moins 40 millions de tonnes de marchandises nocives et potentiellement dangereuses. Cette double condition devrait être atteinte entre 2024 et 2025. La ratification implique que les Etats parties transmettent des données recueillies sur une année, ce qui suppose une organisation effective du recueil des données pertinentes.

Aujourd'hui, cinq États ont ratifié la Convention (Afrique du Sud, Canada, Danemark, Norvège et Turquie). La Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ont annoncé en mars 2021 une ratification conjointe d'ici l'été 2022. L'Union européenne a engagé, dans une décision du Conseil en date du 25 avril 2017, les Etats membres à ratifier d'ici le 6 mai 2021.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Ministère de l'Economie et de Finances
139 rue de Bercy, 75012 Paris
Tél : 33(0)1 40 04 04 04
www.economie.gouv.fr

Ministère des Outre-Mer
27 rue Oudinot, 75007 Paris
Tél : 33(0)1 53 69 20 00
www.outremer.gouv.fr

La France a entériné dans la Loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2019 la déclaration obligatoire par les réceptionnaires de substances nocives et potentiellement dangereuses. Le décret d'application n°2020-586 du 18 mai 2020 a précisé la nature et les seuils des déclarations. En 2020, un système de déclaration en ligne a été mis en place.

Un projet de loi de ratification est en cours d'élaboration et devrait être présenté au Parlement à l'été 2022, permettant ainsi d'envisager une ratification de la Convention par la France en 2023.

La seule pièce manquante au dispositif reste l'identification des administrations compétentes dans le contrôle de la sincérité des déclarations et l'accompagnement des acteurs privés, entre la Direction générale des infrastructures, des transports, et de la mer (Direction des affaires maritimes et Direction des services de transport), la Direction générale de l'énergie et du climat, la Direction générale de la prévention des risques et la Direction générale des douanes et droits indirects.


Pour mémoire, la France a historiquement soutenu cette convention à l'OMI du fait de son positionnement actif sur les sujets de protection de l'environnement et de son exposition forte en tant qu'Etat côtier. Elle souhaite donc logiquement être dans les premiers Etats à ratifier la Convention. Plus prosaïquement, elle souhaite aussi s'assurer une place dans la gouvernance du futur fonds d'indemnisation.

Dans ce contexte, le rapport demandé devra s'attacher à :

- Proposer une organisation du contrôle des déclarations SNPD au niveau interministériel ;
- Identifier les rôles et contributions des différentes administrations concernées par la Convention.

Le rapport pourra, le cas échéant, donner son avis sur la notion de « réceptionnaire » utilisée dans la Convention, qui fera manifestement l'objet d'un approfondissement et de négociations internationales dans le cadre de la mise en œuvre du fonds, en raison de son manque de précision et des variations dans ses déclinaisons par les différents pays ayant d'ores et déjà ratifié la Convention.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous remettre votre rapport dans un délai de six mois.




Jack AZOULAY
Directeur de cabinet de la Ministre de la
Transition Ecologique



Bertrand DUMONT
Directeur de cabinet du Ministre de
l'Economie, des Finances et de la Relance



François LAMBERT
Directeur de cabinet de
la Ministre de la Mer



Stéphane DAGUIN
Directeur de cabinet du Ministre délégué aux
Transports auprès de la Ministre de la
Transition écologique

2 Liste des personnes rencontrées

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|----------|-----------|--|---|-------------------|
| MILLOIS | Loïc | Ministère de la mer | Conseiller ports et transports maritimes auprès de la ministre de la mer | 28/09/21 |
| BARON | Michel | Direction générale des douanes et des droits indirects | Administrateur supérieur des douanes, chef du bureau "Restrictions et sécurisation des échanges" à la sous-direction du commerce international | 12/10/21 |
| JEREMIE | Pierre | Ministère de l'économie et des finances | Conseiller Industries de base, de l'énergie et éco-industries auprès de la ministre déléguée chargée de l'industrie | 12/10/21 |
| LEONARDI | Alexandre | Ministère de la transition écologique | Conseiller risques, santé-environnement et transition agro-écologique auprès de la ministre de la transition écologique | 21/10/21 |
| TRIFT | Nicolas | Ministère de la transition écologique | Direction générale des infrastructures et transports maritimes, sous-direction des transports Sous-directeur des ports et du transport fluvial | 27/10/21 |
| BAILLY | Stéphanie | Ministère de la transition écologique | Direction générale des infrastructures et transports maritimes, sous-direction des transports | 27/10/21 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|-----------|----------|---------------------------------------|---|----------------------|
| | | | Bureau de la réglementation portuaire | |
| HUE | Vincent | Ministère de la transition écologique | Direction générale des infrastructures et transports maritimes, sous-direction des transports Adjoint au chef de bureau | 27/10/21 |
| VIRLET | Alban | Ministère de la transition écologique | Conseiller affaires industrielles, mer, régulation, filières économiques maritimes, logistiques et aériennes au Cabinet du ministre délégué chargé des transports | 27/10/21 |
| COQUIL | Thierry | Ministère de la transition écologique | Direction générale des infrastructures et transports maritimes Directeur des affaires maritimes | 28/10/21 |
| DE GUERRE | Alix | Ministère de la transition écologique | Direction générale des infrastructures et transports maritimes Direction des affaires maritimes Adjointe au chef de mission flotte de commerce | 28/10/21 |
| BODENEZ | Philippe | Ministère de la transition écologique | Direction générale de la prévention des risques Chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement des déchets et des pollutions diffuses | 02/11/21 |
| RUEL | Delphine | Ministère de la transition écologique | Direction générale de la prévention des risques | 02/11/21 15/12/21 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|--------------|-------------|---|--|-------------------|
| | | | Sous-directrice risques accidentels | |
| CHALUS | Jean-Pierre | Union des ports de France | Président | 08/11/21 |
| POLLET | Mathilde | Union des ports de France | Responsable des affaires économiques et européennes | 08/11 /21 |
| PRUDHON | Philippe | France Chimie | Directeur des affaires techniques | 08/11/21 |
| ROSE | Christian | France Chimie | Responsable transports et logistique | 08/11/21 |
| CHEVALIER | Damien | Organisation maritime internationale | Représentant Per- manent adjoint au- près de l'Organisa- tion Maritime Inter- nationale | 16/11/21 |
| LE MADEC | Arnaud | Ministère de l'Europe et des affaires étrangères | Direction des af- faires juridiques Sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles | 16/11/21 |
| VIEILLEFOSSE | Alice | Ministère de la transition écologique | Direction générale de l'énergie et du cli- mat Sous-directrice de la sécurité d'approvi- sionnement et des nouveaux produits énergétiques | 19/11/21 |
| GARCIA | Jean-Michel | Association des Utilisateurs de Transport de Fret | Délégué aux Transports Internationaux | 13/12/21 |
| DUFOUR | Pierre | Ministère de la transition écologique | Direction générale de la prévention des risques Adjoint au chef de la mission du transport de matières dangereuses | 15/12/21 |
| PFAUVADEL | Claude | Ministère de la transition écologique | Direction générale de la prévention des risques Chef de la mission du transport de | 15/12/21 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|--------------|-----------|--|---|-------------------|
| | | | matières dangereuses | |
| LIEBERT | Thomas | Fonds FIPOL | Chef du Service des relations extérieures | 15/12/21 |
| De MAUPEOU | Amaury | Grand port maritime de Marseille Fos | Commandant de port | 16/12/21 |
| PEROUAS | Florence | Grand port maritime de Marseille Fos | Cheffe du département sécurité matières dangereuses environnement des navires | 16/12/21 |
| RIOU | Philippe | Grand port maritime de Marseille Fos | Chef de service contrôle des marchandises dangereuses | 16/12/21 |
| DELEBECQUE | Philippe | | Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne Président de l'association française de droit maritime | 07/01/22 |
| LEVIEUX | Sylvain | Grand port maritime du Havre | Directeur Général | 12/01/22 |
| BRUGER | Franck | Grand port maritime du Havre | Directeur des opérations | 12/01/2022 |
| CHERVY | Nicolas | Grand port maritime du Havre | Commandant de port | 12/01/2022 |
| GILLES | Géraldine | Grand port maritime du Havre | Chef du service Statistiques, Analyse et reporting | 12/01/2022 |
| BRACOLONI | Alexandre | FLUXEL | Cadre | 14/01/22 |
| DEPOUTOT | Raoul | Direction générale des douanes et des droits indirects | Chef de département du service statistiques et études du commerce extérieur | 14/01/22 |
| REID | Alan | TOTAL | Référent bilan matières | 21/01/22 |
| CHEVREAU | Xavier | ESSO | Directeur exécutif des activités françaises | 24/01/22 |
| VANDERHEYDEN | Guillaume | Direction générale des douanes et des droits indirects | Sous-directeur du commerce international | 25/01/22 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|------------|---------------|--|---|--------------------------|
| LECLERCQ | Pierre | Union française des industries pétrolières | Directeur logistique et distribution | 08/02/22 |
| AGEORGES | Bruno | Union française des industries pétrolières | Directeur des relations institutionnelles | 08/02/22 |

3 Glossaire des sigles et acronymes

| Acronyme | Signification |
|-----------|--|
| CCS | Cargo community system |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CIMer | Comité interministériel de la mer |
| DAC | Direction d'administration centrale |
| DAM | Direction des affaires maritimes |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DGAMPA | Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture |
| DGDDI | Direction générale des douanes et des droits indirects |
| DGEC | Direction générale de l'énergie et du climat |
| DGITM | Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DIRM | Direction interrégionale de la mer |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| ETP | Equivalent temps plein |
| FAQ | Foire aux questions |
| GNL | Gaz naturel liquéfié |
| GPL | Gaz de pétrole liquéfié |
| GPM | Grand port maritime |
| ICPE | Installations classées pour la protection de l'environnement |
| IGAM | Inspection générale des affaires maritimes |
| IGF | Inspection générale des finances |
| INCOTERMS | International commercial terms |
| HNS | Hazardous and noxious substances |
| MEAE | Ministère de l'Europe et des affaires étrangères |
| MEFR | Ministère de l'économie, des finances et de la relance |

| Acronyme | Signification |
|----------|---|
| MTE | Ministère de la transition écologique |
| OMI | Organisation maritime internationale |
| ONU | Organisation des nations unies |
| PCS | Port community system |
| RETEX | Retour d'expérience |
| SGMer | Secrétariat général de la mer |
| SI | Système d'information |
| SNPD | Substances nocives et potentiellement dangereuses |
| UE | Union européenne |
| UFIP | Union française des industries pétrolières |
| USI | Union des stockistes indépendants |

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)