

REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE MARITIME A L'HEURE MONDIALE

La maîtrise du développement du commerce maritime international requiert un certain nombre de conditions qu'un Etat doit satisfaire au mieux et qui forme une politique maritime. Cela demande de prendre en compte trois aspects complémentaires :

- l'armement des navires (le "shipping") et le pavillon qu'ils portent (national ou de complaisance) ;
- les ports ;
- la construction navale.

La maîtrise de ces éléments complémentaires implique pour un Etat de n'être dépendant d'aucune puissance étrangère tant pour construire ses navires que transporter ses marchandises ou gérer ses ports. Aussi la politique maritime d'un Etat est-elle fondée sur sa politique armatoriale, portuaire et de construction navale.

Les propos qui suivent sont la synthèse de diverses opinions concernant la politique armatoriale et portuaire tant mondiale que française recueillies à travers la lecture d'ouvrages ou d'études parus ces dernières années (voir annexe).

Pour certains "l'examen des affaires maritimes de la France depuis la dernière guerre conduit à penser qu'elles ne lui sont pas si étrangères qu'on a pu le croire. Mais leur traitement "à la française les a conduites où elles sont, qu'il s'agisse de la flotte de commerce, des chantiers navals ou des ports"¹.

Alors que le transport maritime concerne 90% du commerce extérieur mondial, en France seules les grandes courses de voiliers modernes ou les rassemblements de voiliers anciens passionnent le grand public. La France n'est pas un pays maritime et ne se reconnaît que très peu dans sa flotte et dans ses marins. Pourtant la situation de la France (qui dispose de 5 000 kilomètres de côtes au bout du continent eurasiatique et de trois façades maritimes) lui donne de grands atouts.

¹ "La France Maritime ou Narcisse et Cassandre", Michel Roussel

I. LA POLITIQUE ARMATORIALE

Le naufrage de l'"ERIKA", la perte du "PRESTIGE" et les pollutions au voisinage des côtes françaises ont concouru à déconsidérer le transport maritime, démontrant la méconnaissance du métier d'armateur.

A. LE METIER D'ARMATEUR

1. L'activité de l'armateur

a. Les principaux types d'armateurs

D'après la loi française du 3 janvier 1969, sur "l'armement et les ventes maritimes", le Code de commerce définit l'armateur comme "celui qui exploite un navire qu'il en soit ou non propriétaire". En résumé, on peut dire que l'armateur est avant tout le propriétaire ou l'exploitant du navire.

Toutefois le terme "exploitant" peut correspondre à différentes identités indépendantes de la propriété :

- l'affréteur coque nue (loueur du navire sans équipage), toujours ;
- l'affréteur à temps (loueur du navire avec équipage et armé), souvent ;
- l'affréteur au voyage (utilisateur du navire pour un trajet déterminé), parfois.

Le vocable "armateur" couvre différents métiers selon l'étendue des activités qu'il conserve sous son contrôle, et en fonction de la nature de l'exploitation du navire (au tramping ou en ligne régulière), que l'armateur soit propriétaire ou qu'il exploite des navires appartenant à d'autres.

Dans le cas de l'armateur propriétaire, quatre cas peuvent se présenter :

- le propriétaire ne s'occupe que de la gestion patrimoniale de son investissement, contre lequel il est rémunéré par un "loyer de bien" qu'il reçoit de l'utilisateur, auquel il est lié par une charte-partie coque nue ;
- le propriétaire armant son navire mais le louant tout armé avec équipage. Il reste responsable de la gestion nautique, mais laisse la gestion commerciale à celui auquel il fournit l'usage de son navire par une charte-partie à temps ;
- le propriétaire armant son navire et l'utilisant commercialement par frètements au voyage. Sa relation contractuelle avec son client affréteur est régie par une charte-partie au voyage, suivant laquelle il met son navire à disposition pour le conduire à destination.
- l'armateur transporteur sous connaissements, véritables contrats de transport. L'armateur a la pleine gestion commerciale du navire. Il s'agit là presque essentiellement du transport de conteneurs par des navires de lignes régulières, à horaires, itinéraires et tarifs publiés.

Dans cette progression de l'activité, depuis la simple propriété jusqu'à l'exploitation d'une ligne régulière, s'intercalent ceux qui, sans être propriétaires, souvent même sans armer de navires, interviennent comme armateurs parce qu'ils en exploitent.

Les formules d'affrètement² et de frètement³ sont multiples. Ainsi les frètements d'espace réciproques que se font les divers armateurs d'un même consortium porte-conteneurs. Chacun d'eux peut embarquer les marchandises de ses clients sur tous les navires du service et offrir une fréquence attrayante.

b. Le pavillon

Après avoir commandé un navire à un chantier de construction ou bien fait l'acquisition d'un navire déjà ancien, le propriétaire d'un navire fait le choix d'un registre⁴. La quasi disparition du lien national qui représentait souvent beaucoup plus de surcoûts et de contraintes que de protections et d'avantages lui permet d'opter pour l'une des formules suivantes :

- le premier registre d'un Etat maritime européen traditionnel⁵ ;
- un registre de libre immatriculation dit de "complaisance" ou de "nécessité économique"⁶ ;
- un registre "bis" institué par tous les Etats maritimes européens traditionnels, peu exigeants sur la nationalité des marins⁷.

L'armateur est en effet libre du choix du registre qui sera fonction du coût journalier qui en résultera⁸. Le libre arbitre de l'armateur est la condition absolue de sa compétitivité sur des marchés non protégés et complètement exposés à la concurrence.

² L'affrètement est un contrat par lequel une personne, appelée frèteur, met un navire à la disposition d'une autre personne, l'affréteur, moyennant une rémunération, le fret. Il existe 3 variétés principales d'affrètement : au voyage, à temps, coque nue.

³ Le frèteur est la personne, partie à un contrat d'affrètement, qui met son navire à la disposition d'une autre personne, l'affréteur.

⁴ un Etat d'immatriculation dont le navire portera le pavillon et où il va élire domicile (il n'est pas nécessaire de s'y installer physiquement et matériellement, une boîte postale suffit).

⁵ comparativement coûteux en termes de réglementation du pavillon.

⁶ beaucoup plus économique puisque la réglementation du pavillon est moins rigoureuse, l'armateur échappant aux lois sociales, voire environnementales de son pays d'origine. D'aucuns pourraient comparer ce régime à une classique délocalisation d'autant moins bien perçue par l'opinion que ces "unités de production", au lieu d'être éloignées de milliers de kilomètres, circulent près de nos côtes et que nous pouvons en percevoir les effets néfastes comme les marées noires. Il faut cependant relativiser l'opinion courante, tous ces navires sous pavillons de complaisance ne sont pas des navires poubelles armés par des "quasi-esclaves".

⁷ la Norvège a créé à la fin des années 1980 un registre international norvégien (Norwegian International Ship Register – NIS) qui permettait d'embaucher des étrangers à des tarifs négociés par rapport à leur pays d'origine. Ce procédé permit à la Norvège de faire remonter le tonnage de sa flotte.

⁸ le coût journalier intègre les coûts d'entretien et d'assurance, les annuités financières et le coût de l'équipage

En France, jusque dans les années 1970, les armateurs étaient propriétaires de leurs navires, qu'ils exploitaient sous pavillon français avec des équipages français. Ils assuraient de façon quasi exclusive le commerce maritime de la France. Les aides d'Etat privilégiaient le pavillon au détriment de l'armateur. Ceux-ci n'ont pu survivre à la concurrence internationale.

L'industrie du transport maritime est en effet devenue la plus mondialisée qui soit. Il n'existe aucune relation de nationalité entre aucun des intervenants, depuis le propriétaire du navire jusqu'à son équipage, et encore moins avec les propriétaires de la marchandise. Il n'existe plus aucune préférence de pavillon. Le transport maritime est un marché complètement ouvert et exposé à la concurrence, sans aucune protection ni restriction.

2. La stratégie des armateurs de lignes régulières

Les armateurs de lignes régulières ont des stratégies d'opportunité. Ils agissent en fonction de leur environnement économique et concurrentiel immédiat, faute de visibilité et d'outils prévisionnels fiables. Il est difficile d'identifier leur stratégie ou plutôt leur comportement.

L'armateur Maersk, premier mondial, se caractérise par une politique d'intégration verticale. Partout où les volumes se justifient, il est son propre manutentionnaire. Il recrute lui-même les marins du tiers-monde, sans passer par des sociétés de "manning"⁹. Il fait construire ses conteneurs par des filiales en Chine et ses navires dans ses propres chantiers au Danemark.

L'empire A.P Moller-Maersk Group est considérable (chiffre d'affaires 2004 : 23,2 milliards d'euros). Son activité "conteneurs et logistique" (chiffre d'affaires 2004 : 12,7 milliards d'euros) comprend :

- Maersk Sealand, né de la fusion en 1999 avec l'armement américain Sea-Land, qui dispose de 310 porte-conteneurs (capacité 863.020 EVP) dont 115 en propriété, et 77 en commande (427 006 EVP)¹⁰ ;
- Safmarine Containers Lines, acquis en 1999 et exploité comme une entité indépendante, qui dispose de 44 porte-conteneurs et polyvalents (65 000 EVP) dont 9 en propriété (22 000 EVP) ;
- Maersk Logistics, services logistiques dans 70 pays (4 500 employés) ;
- APM Terminals, 35 terminaux à conteneurs dont 13 aux Etats-Unis, 8 en Asie, 6 en Europe (trafic 20,6 M EVP).

⁹ sociétés internationales de recrutement d'équipages, appelées aussi sociétés de "marchands d'hommes".

¹⁰ source : LL-29/4/05

L'opportunité d'une éventuelle fusion avec l'armement anglo-néerlandais P&O Nedlloyd¹¹ devrait lui donner une flotte de près de 500 navires et une capacité de charge en ligne proche de 1,5 M EVP, soit un peu moins de 20 % de la flotte mondiale conteneurisée.

Le groupe est présent dans l'industrie du pétrole (avec sa flotte de 30 pétroliers, de 15 plateformes de forage, de supplies vessels), le transport de fret (Norfolk line dont 7 rouliers fréquentant Dunkerque et l'Angleterre), la Grande distribution, la construction navale (chantier au Danemark)...

Maersk et MSC, deuxième mondial, pratiquent systématiquement le "hubbing"¹². Ainsi un conteneur allant d'un port A à un port B sera transbordé au moins une fois dans un terminal contrôlé par l'armateur et empruntera au moins deux navires, avec un seul titre de transport (ou connaissance)¹³. Un conteneur peut pratiquement naviguer dans le monde entier sans jamais sortir du réseau Maersk.

La stratégie de Maersk est de développer un système "hub spoke" inégalé au sein duquel les trafics Est-Ouest seront desservis par des super post-panamax jusqu'à 15 000 EVP. Les terminaux APM du groupe sont en effet pour la plupart équipés de portiques de 22 rangées de conteneurs, alors que les plus grands navires en service n'ont que 17 rangs. Le premier de ces PC de 12 000 boîtes pourrait être livré dès 2006¹⁴.

Les autres armateurs sont fidèles au "shuttle" ou navette, service direct entre les ports A et B. De manière générale, tous les armateurs pratiquent le "feederling".

Maersk et MSC, cumulant "hubbing" et "feederling", sont fortement consommateurs de services de manutention :

- en Europe, Maersk s'est installé à Bremerhaven, à Rotterdam, à Algésiras et a récemment pris une concession à Zeebrugge ainsi qu'une option au Havre. Il exerce le métier de manutentionnaire par concession directe des gestionnaires de ports ;
- MSC s'appuie sur les manutentionnaires de la place dans les terminaux qui lui sont exclusivement dédiés à Anvers et au Havre.

¹¹ né en 1996 de la fusion de P&O Containers et de Nedlyod Lines, il occupait le 4ème rang mondial. AP Moller offre d'acheter P&O Needlloyd pour 2,5 milliards de dollars (LL-10/5/05)

¹² les hubs sont répartis dans le monde en fonction de l'intensité des échanges. Ce concept industriel et économique doit en théorie optimiser l'usage de la capacité de transport sur chaque segment. On peut le rapprocher des points nodaux de la SNCF.

¹³ un conteneur chargé à Douala à destination de Melbourne empruntera 3 navires successifs de l'armement Maersk, soit de Douala à Algésiras, d'Algésiras à Hong Kong, de Hong Kong à Melbourne.

¹⁴ en attendant, Maersk vient de procéder récemment (mai 2005) au lancement d'un PC de 367 m de long et d'environ 9000 EVP de capacité

MSC vient de mettre en ligne un des plus gros porte-conteneurs¹⁵ actuellement en circulation, d'une capacité de 8 238 EVP¹⁶. Affecté au "Silk service" reliant cinq ports de la Chine, la Corée du sud, le Moyen-Orient et l'Europe (Valence, Le Havre¹⁷, Rotterdam, Anvers, Felixstowe), il est le deuxième d'une série de neuf unités de plus de 8 000 EVP qui s'ajouteront prochainement aux dix navires de 6 700 EVP déployés sur ce range par MSC. Cet armement aura doublé ses capacités d'échanges avec l'Asie qui atteindront 142 000 EVP.

D'autres armateurs s'intéressent à la manutention : c'est le cas de CMA-CGM à Malte. Il est cependant prématuré d'affirmer que les armateurs investiraient massivement dans la manutention ; celle-ci reste largement dominée en Europe par des groupes qui exercent prioritairement le métier de manutentionnaire, tels Hutchinson, PSA, HHLA, Eurogate et P&O Ports.

Nota : liste des principaux armateurs de lignes régulières (2005, d'après BRS-Alpha Liner)

- 1 Maersk Sealand : 1 M EVP, 391 PC (12,4% de la flotte mondiale)
- 2 MSC (Suisse, Italie) : 690 000 EVP, 258 PC (8,1 % de la flotte mondiale)
- 3 P&O Nedllyod (GB, Pays-Bas) : 465 000 EVP, 160 PC
- 4 Evergreen (Taiwan) : 440 000 EVP, 151 PC
- 5 CMA/CGM (France) : 412 000 EVP, 185 PC
- 6 APL (Singapour): 320 000 EVP, 101 PC
- 7 Cosco (Chine) : 300 000 EVP, 112 PC
- 8 CSCL (Chine) : 298 000 EVP, 112 PC
- 9 Hanjin (Corée du Sud): 295 000 EVP, 78 PC
- 10 NYK (Japon) : 288 000 EVP, 108 PC

¹⁵ le MSC Rachele

¹⁶ 16 hauteurs de conteneurs dont 7 en pontée, 17 rangées de conteneurs en largeur, 334 m de long et 42,80 m de large

¹⁷ ces navires feront escale au Havre deux fois par semaine avec un objectif de 2 000 mouvements par escale (à noter que le MSC Rachele a enregistré dernièrement 4 000 mouvements de boîtes à l'escale de Valence)

B. LA POLITIQUE DE L'ARMEMENT MARITIME EN FRANCE

La flotte de commerce française est en voie de disparition après trente ans de régression et quelques années de stabilisation précaire.

En 1945, la France était la 4^{ème} puissance maritime mondiale, elle occupe aujourd'hui le 29^{ème} rang, avec 212 navires sous pavillon français¹⁸.

La politique maritime de la France depuis la fin des années 1970 a été marquée par une série de mesures remises en cause au gré des gouvernements ou des évènements.

On peut en reconstituer les principales évolutions.

Pour soutenir la politique du pavillon français, un système complexe d'aides avait été mis en place sous deux formes :

- une prime d'équipement pouvant aller jusqu'à 15% du montant de l'investissement des navires neufs en contrepartie du maintien sous pavillon français. Conçue pour encourager les commandes dans les chantiers français, elle a pris fin en 1998 sur injonction communautaire, quand les armateurs ont pu produire des offres de chantiers étrangers concurrentielles.
- l'Aide à la consolidation et à la modernisation des entreprises (ACOMO), destinée à "soutenir toutes opérations d'investissement non directement maritime contribuant à améliorer le résultat de l'entreprise". Réputée d'une "grande souplesse d'attribution", elle a été supprimée en 1999 et remplacée par le remboursement de la contribution patronale aux charges ENIM.

D'autres mesures se sont succédé les unes aux autres :

- le registre TAAF (Territoires australs et antarctiques français) créé en 1987 pour la pêche hauturière, étendu la même année aux pétroliers et vraquiers sur l'international, aux porte conteneurs en 1993 et aux unités de service en 1997. Il exigeait un minimum de 35% de nationaux français. Le décret du 20 mars 1987, fixant les modalités de mise en œuvre du régime TAAF, a été annulé en 1995. La loi du 26 février 1996 a donné une nouvelle base au registre TAAF, mais en n'imposant aucun quota de marins français. Le décret d'application de cette loi n'a jamais été publié.

¹⁸ Par registre, la flotte se répartit entre 73 navires sous registre métropolitain, 93 aux TAAF et 46 sous registre des départements et territoires d'Outre-Mer.

- le système des "quirats", institué par une loi du 5 juillet 1996, concédait un avantage fiscal significatif à l'investisseur en autorisant un amortissement rapide sur 5 ans pendant lesquels le navire était assujéti au pavillon français et en exonérant fiscalement la plus value de revente¹⁹. (On découvre ce système au milieu des années 90 alors que l'Allemagne le pratique depuis le début des années 70). La loi a été abrogée un an après²⁰. Ce dispositif a permis la commande d'une vingtaine de navires sous pavillon français. Néanmoins ce système a été supprimé parce que jugé "trop avantageux" pour les armateurs et remplacé par le GIE fiscal.
- le GIE fiscal, institué par une loi du 2 juillet 1998²¹, suivie immédiatement de son décret d'application, concédant à l'investisseur le bénéfice d'un amortissement sur huit années et l'exonération fiscale des plus values de revente assorties de conditions de durée d'utilisation. A la fin du mois de juillet 2003, depuis la mise en œuvre du dispositif en 1998, sur 140 navires qui avaient fait une demande d'agrément auprès du Ministère des finances, 104 avaient été agréés, représentant un investissement de 3 526 M€²
- des dispositifs d'allègement de charges sociales²³ et de charges fiscales²⁴, mis en place en 1998, insuffisants pour restaurer la compétitivité de la flotte, et n'apportant que des solutions partielles. En effet, si ces mesures d'aide correspondaient aux besoins des armements soumis à la concurrence internationale, les modalités d'attribution sont d'une lourdeur difficilement compréhensible et les conditions posées pour leur attribution sont contradictoires, en particulier pour les grandes entreprises.

¹⁹ ce système permettait à des fournisseurs de capitaux non directement impliqués dans le monde maritime, de les placer dans l'achat et l'armement de navires, avec des avantages fiscaux intéressants, mais avec des garanties d'emploi.

²⁰ pour plusieurs raisons : période d'assujettissement au pavillon français trop courte, coût fiscal pour l'Etat excessif en regard des emplois créés, similitude avec la loi Pons qui n'avait défiscalisé que les yachts de luxe aux Antilles...

²¹ réglementé par les art. 39 C et 39 CA du Code général des impôts.

²² la Commission européenne a informé le gouvernement français, par courrier officiel en date du 14 décembre 2004, de son souhait d'ouvrir une procédure d'enquête sur le GIE fiscal, l'assimilant à une aide sectorielle. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les armateurs ne peuvent rester dans l'incertitude quant aux conditions d'investissement en France. Pour Armateurs de France, si le GIE fiscal devait disparaître, aucun navire ne serait plus immatriculé en France. Aussi Armateurs de France demande-t-il au gouvernement français de défendre le GIE fiscal auprès de la Commission, en l'amendant éventuellement de façon à ce qu'il soit compatible avec la législation communautaire.

²³ remboursement des charges sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladies et accidents du travail des personnels navigant sous registre métropolitain. Ces aides n'ont toutefois pas de caractère obligatoire et l'Etat conserve une latitude potentielle pour les moduler en fonction de son efficacité.

²⁴ concernant en premier lieu la taxe professionnelle

- la taxation forfaitaire au tonnage, Cette taxation, instituée par une directive communautaire²⁵ appliquée dans nombre de pays européens²⁶, a été créée dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2002. Ce dispositif consiste en la taxation d'un bénéfice déterminé forfaitairement par l'application d'un barème au tonnage des navires exploités par l'armement ; il se substitue à l'imposition sur les sociétés. Plusieurs compagnies françaises ont fait connaître leur intention d'opter pour ce régime fiscal.
- le registre international français, le RIF, proposé par le sénateur de Richemont, n'exige à bord des navires que le capitaine et son substitut de nationalité française. Le RIF a été adopté le 14 avril 2005 à la grande satisfaction des armateurs et au grand mécontentement des marins ; l'axe principal de la loi²⁷ porte sur les seuils minima des marins embarqués, soit 35% de marins communautaires si le navire bénéficie d'aides fiscales (GIE) et 25% dans le cas contraire. La loi institue également un statut social minimum pour les marins non communautaires embarqués, pérennise pour les armateurs l'exonération de leurs charges ENIM, et légitime leur recours à des sociétés de "manning" pour le recrutement et la rémunération des marins non communautaires.

De toutes façons, l'armateur est libre du choix du registre et du pavillon. Ce choix tient compte du coût journalier²⁸ qui en résultera. On peut résumer les options qui se présentent à l'armateur lors de sa décision de commander un navire ou une série de navires :

- le GIE fiscal, considéré comme la meilleure option, même si elle implique une longue période d'assujettissement au pavillon et un coût de l'équipage plus élevé et si elle passe par l'accord de l'administration fiscale ;
- à défaut le "finance lease scheme" britannique", comparable au GIE français, qui n'exige ni le pavillon de Grande Bretagne, ni l'accord préalable de l'administration fiscale ;
- le "Kommanditgesellschaft" ou "KG" allemand, mode de financement qui intègre le navire, affrété à temps pour une longue période de 8 à 10 ans, dans la flotte en propriété avec un coût journalier garanti.

L'exemple de la CMA-CGM est caractéristique de la grande liberté d'un armateur de lignes régulières. Cet armateur opère commercialement environ 170 navires dont 135 affrétés à temps et 32 en propriété. Il a en commande 40 navires qui viendront s'ajouter à la flotte en propriété avant 2006. Ces navires bénéficient des régimes suivants :

- parmi les 135 affrétés à temps, 57 sont des KG allemands qui sont des engagements à long terme ;

²⁵ directive communautaire concernant l'aide d'Etat au transport maritime, texte s'appliquant à l'EEA (European Economic Area), 1997 (OJC 205, 5.07.1997)

²⁶ Danemark, Allemagne, Grèce, Pays Bas, Espagne, Grande-Bretagne, Belgique et Irlande.

²⁷ loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français

²⁸ le coût journalier intègre les coûts d'entretien et d'assurance, les annuités financières et le coût de l'équipage

- parmi les 32 navires en propriété, 14 sont sous pavillon français et 18 sous d'autres pavillons, majoritairement des Bahamas ;
- Parmi les 40 navires en commande, 10 de très fort tonnage ont obtenu le bénéfice du GIE fiscal et seront sous pavillon français ou assimilé, et 18 sont commandés par l'entremise de KG allemands.

Pour 2004, CMA CGM affiche une croissance de son activité de 30%, avec un effectif passé de 6 215 à 8 000 salariés. Le résultat net consolidé, 414 M€ a doublé par rapport à 2003. Il sera consacré à des investissements stratégiques.

La flotte va continuer de croître avec 55 nouveaux navires d'ici à 2008, dont 4 porte-conteneurs géants de 9 200 EVP²⁹, qui seront exploités entre la Chine et le nord Europe. L'armateur confirme sa volonté de racheter l'armement Sud-Cargos, détenu par la SNCM, et le groupe Delmas³⁰.

La santé financière du groupe est en constante amélioration, aussi cherche-t-il à développer de nouvelles formes de financements³¹, tels que la création d'un nouveau réseau fret SNCF ou la gestion des terminaux en Chine ou à Rotterdam.

La Chine représente 32% des volumes transportés par le groupe et pourrait atteindre 40%. Mais l'armateur mise d'ores et déjà sur de nouveaux marchés comme l'Inde, le Vietnam et le Brésil. La CMA CGM vient en effet de lancer un service entre la Chine, le Brésil et l'Argentine, en partenariat avec deux autres armements dont un chinois. CMA CGM mettra cinq navires de 2 500 EVP sur cette ligne qui passera par Durban.

La cession de l'armement CGM à la CMA en 1997 est un exemple d'une politique de "privatisation" menée par le gouvernement de cette époque. En 1996, l'Etat avait dû recapitaliser à hauteur de 1,3 milliard de francs³² la compagnie nationale CGM (Compagnie générale maritime), alors en très mauvaise posture. Après l'appel d'offres pour privatisation, l'armement est finalement vendu en 1997, à un prix jugé étonnamment bas, à l'homme d'affaires franco-libanais Jacques Saadé qui dirigeait la CMA (Compagnie maritime d'affrètement) basée à Marseille. Malgré les péripéties qui marqueront cette vente, le redressement a été spectaculaire, la CMA-CGM se place aujourd'hui au 5^{ème} rang mondial des armements spécialisés dans le conteneur, grâce à une intelligente politique asiatique.

²⁹ qui sont "jumboisations" de PC de 8 200 EVP, initialement commandés

³⁰ Le groupe Bolloré aurait signé un protocole avec CMA CGM aux termes duquel il vendrait les 50 cargos de sa flotte Delmas

³¹ d'autant plus que le système des GIE fiscaux reste suspendu à un nouvel accord de Bruxelles

³² on a avancé à l'époque que l'Etat avait injecté 5 milliards de francs dans sa compagnie maritime entre 1992 et 1996.

Dernièrement le secrétaire d'Etat à la mer du gouvernement précédent, François Goulard, avait eu l'intention de lancer une grande réflexion sur la politique maritime de la France dont le thème était "la mer aujourd'hui, la mer demain". Une des thématiques abordées concernait les transports, qui regroupent la flotte de commerce et les ports. Ce programme ambitieux devait être réalisé par toutes les administrations de la mer, en particulier le secrétariat général à la Mer, aidées par les conseils de l'ancien président de l'Ifremer, actuellement chargé de mission auprès du directeur général du CNRS. Cette réflexion devait être l'occasion de prolonger la contribution de la France au Livre vert sur les Affaires maritimes de la Commission européenne.

II. LA POLITIQUE PORTUAIRE

A. LES EXCEPTIONS FRANÇAISES

Prenant conscience de l'insuffisance du développement des ports français par rapport à celui de leurs grands rivaux du nord de l'Europe, le secrétaire d'Etat à la mer du moment, Dominique Bussereau, dans sa conclusion des travaux du Forum d'Iéna³³ sur le thème de la mer, demandait que "les ports soient de véritables entreprises portuaires, qu'il y souffle l'esprit d'entreprise, que l'on fasse sauter un certain nombre de verrous, d'habitudes, de blocages ; que l'organisation évolue, qu'elle soit plus performante."

En 1999, la Cour des comptes avait dressé un état des lieux précis mais alarmant des ports français et porté des jugements sévères suivis de recommandations, sans plus d'effet. La première de ces recommandations était tout à fait exemplaire : "définir une politique globale et cohérente de l'Etat à l'égard des ports maritimes".

1. L'autonomie de 1965

Le "principe de port autonome" a été évoqué pour la première fois en 1899 par la chambre de commerce du Havre. Elle le définit comme un établissement administré par la compagnie consulaire locale et percevant la totalité des taxes pour l'entretien et les travaux du port dont elle en fixerait elle-même l'assiette.

Le concept d'autonomie a évolué jusqu'à devenir, dans le cadre de la loi de 1920³⁴, à la fois une spécificité française et un mode de gestion des quantités. Le port autonome, établissement public muni de compétences légalement déterminées pour la réalisation d'objectifs, en rapport avec sa création, est un outil de l'Etat centralisateur. Les ports autonomes gèrent leur propre budget et perçoivent à la place de l'Etat les droits de quai et les taxes de péage. L'autonomie de 1920 a recherché l'amélioration des conditions d'administration et d'exploitation des grands ports.

³³ 42^{ème} Forum d'Iéna, 21 octobre 2004

³⁴ l'autonomie a été appliquée dans les faits aux ports de Bordeaux et du Havre, et au port fluvial de Strasbourg

Le 29 juin 1965, une nouvelle loi d'autonomie est votée par le Parlement³⁵. Elle tenait compte des récentes conditions de concurrence dans le commerce maritime qui émanaient de la nouvelle politique du Marché Commun.

Pendant les dix années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, un effort financier considérable, de l'ordre de 5 milliards de francs, a été consenti par l'Etat pour la reconstruction des infrastructures portuaires. Après cette étape obligatoire, la recherche de la productivité maximale des ports, face à un trafic en expansion, a imposé une modernisation des ports et de leurs équipements.

La réforme répondait à un double objectif :

- encourager la croissance et la compétitivité industrielle du pays ainsi que la création d'activités nouvelles ;
- respecter un équilibre social et économique résultant d'une politique de déconcentration industrielle et d'aménagement du territoire.

D'où la définition du port autonome comme "établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique de l'Etat".

Un peu plus tard, certains affirmèrent que la question du statut juridique des grands ports en France deviendrait cependant un problème récurrent. Les ports "n'auraient d'autonome que le nom" et seraient "loin d'être des modèles de réussite économique"³⁶.

L'autonomie, contestée à l'heure actuelle, visait en 1920 à donner aux ports une administration moderne, facilitant leur exploitation industrielle et commerciale tout en allégeant les charges de l'Etat. L'autonomie née de la loi de 1965 avait constitué un progrès certain et avait permis de doter "les principaux ports français d'une structure éprouvée, celle de l'établissement public...garant efficace d'une gestion rigoureuse notamment au travers de la règle de l'équilibre budgétaire"³⁷. Actuellement, la libre concurrence européenne conduit à rechercher les moyens de maintenir la compétitivité des établissements maritimes dans la course internationale, de gagner des parts de marchés tout en pesant moins lourd sur les finances publiques.

³⁵ elle entre en vigueur dans les 6 premiers ports français à partir du 1^{er} janvier 1966 : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint Nazaire, Bordeaux et Marseille.

³⁶ Jacques Dupuybaudy "La filière portuaire" décembre 1986

³⁷ Jacques Dupuybaudy "Nouveau rapport sur la filière portuaire" octobre 1995

Dans son discours d'ouverture des XXIèmes journées de la mer en novembre 2002 à Toulon, le secrétaire d'Etat à la mer, faisant le constat du manque de compétitivité, de réactivité et de comportement entrepreneurial de nos ports déclarait avoir l'intention de "faire bouger la mécanique des ports autonomes, peut-être en remplaçant leur structure par des sociétés à capitaux publics". Il ajoutait que le gouvernement ne se satisfaisant pas de la situation actuelle, "cela se ferait soit de la même manière expérimentale que les ports d'intérêt national, soit d'une manière à laquelle il travaillait actuellement".

2. Le particularisme de la cogestion des ports

Les ports français se caractérisent par une dualité de pouvoirs, celui de l'Etat et son corps d'ingénieurs et celui de la CGT et sa division portuaire la Fédération nationale des ports et docks (FNDP), centrale syndicale d'obédience communiste.

Pour mettre en œuvre et orienter une politique portuaire, l'Etat s'appuie sur le Corps des Ponts et Chaussées, dont l'influence s'est manifestée depuis que Bonaparte lui a confié en 1802 la responsabilité technique des ports³⁸. La direction et l'encadrement supérieur de la DTMPL et des ports autonomes sont généralement attribués aux ingénieurs des Ponts et Chaussées³⁹. Les études sont confiées au Conseil général des Ponts et Chaussées. Aussi les ports français ont-ils été qualifiés de "ports d'ingénieurs" par opposition aux "ports marchands" de l'Europe du nord, héritiers lointains de la ligue hanséatique et de sa culture commerçante. Car, nonobstant la grande compétence et le savoir faire des ingénieurs de ce grand corps, leur formation et leur culture les tiennent souvent isolés dans les communautés portuaires et maritimes internationales.

La CGT s'est manifestée en 1945, après que le gouvernement du général de Gaulle a "confié" au parti communiste français les ports et docks, les chemins de fer et l'énergie. Depuis cette époque, les grands ports ont fait l'objet d'une cogestion de la CGT et du corps des Ponts et Chaussées, tout comme la SNCF.

Dans tous les pays, les dockers ont su exploiter leur situation privilégiée, qui les place à l'interface du transport maritime et du transport terrestre, pour en tirer le maximum d'avantages. Le travail portuaire, à la pénibilité légendaire, présente en effet la caractéristique d'être irrégulier, puisqu'il dépend de l'arrivée des navires. Le docker s'est donc trouvé être un travailleur intermittent aux employeurs multiples.

³⁸ tout en confiant leur gestion et leur exploitation aux Chambres de Commerce

³⁹ à l'exception de Dunkerque et de Rouen depuis 2004

La loi de 1947⁴⁰ a établi l'indemnité de garantie pour le docker non embauché en la faisant financer par une caisse nationale⁴¹, elle-même gérée sur la base du tripartisme (Etat/employeurs/ouvriers). Ce système proprement exorbitant avec des salariés sans employeur bénéficiait d'un statut et d'un monopole que leur garantissait une loi prévoyant l'obligation pour le patronat de financer "l'inemploi sur une base définie par l'Etat"⁴².

Malgré les innombrables conflits de la manutention qui ont illustré l'environnement portuaire pendant plusieurs décennies, aucun ministre responsable ne voulut abroger la loi de 1947, parce qu'"elle représentait une conquête sociale considérable". Mais à l'automne 1990, à la suite d'une grève de plus d'un mois des dockers de Dunkerque, M. Delebarre, maire de Dunkerque et ministre en charge des transports, prépara un premier projet de réforme.

Ce projet fut poursuivi par M. Le Drian, secrétaire d'Etat à la Mer, qui décida de s'attaquer au problème. L'idée était d'intégrer enfin les dockers dans le droit commun et de donner aux entreprises de manutention une allure normale qu'elles n'avaient jamais eue. La loi fut votée le 9 juin 1992. Elle s'articule autour de quatre idées : mensualisation, déperéquatation de la gestion des intermittents, maîtrise du taux d'inemploi et maintien de nombreux particularismes.

Malgré le principe général qui visait à faire des ouvriers dockers des personnels de droit commun, "les principaux éléments exorbitants du droit commun issus de la loi de 1947 sont maintenus : Cartes G existantes maintenus tant pour les ouvriers mensualisés que pour les intermittents, instance paritaire locale du BCMO, définitions de tâches réservées aux titulaires d'une carte professionnelle équivalant à un monopole d'intervention..."⁴³

La mise en place du nouveau système a suscité d'innombrables difficultés en dépit d'une mise de fond de 4 milliards de francs pour le départ de 4 000 dockers (sur 8 200), soit en moyenne 1 million de francs par homme. Sa mise en œuvre a provoqué une grève générale qui a paralysé les ports français au début de 1993.

⁴⁰ la loi du 28 juin 1941 avait établi la carte de docker professionnel, institué la priorité d'embauche pour ses titulaires et créé un BCMO (Bureau central de la main d'œuvre) dans chaque port

⁴¹ la CAINAGOD, caisse nationale de garantie des ouvriers dockers

⁴² Michel Roussel, "la France maritime"

⁴³ Rapport de la Cour des comptes

Il est navrant de constater que cette réforme a traîné en longueur et qu'elle n'a pas donné sans délai le sursaut qu'il fallait au système portuaire. Car c'est dans les deux ports dont la vocation internationale est la plus évidente que les choses se sont mal passées. Au Havre, avant qu'un accord qualifié d'historique fût signé avec les dockers, le trafic des conteneurs avait perdu plus de 400 000 boîtes durant quatre années de désordre. A Marseille, les armateurs qui sont en même temps des opérateurs portuaires, ont préféré en finir en cédant aux dockers, bien que ce compromis eut été condamné par l'AUTF (association des utilisateurs de transport de fret). L'exception marseillaise illustre bien "l'inaptitude française à sortir une fois pour toutes d'un chemin tortueux jalonné par des réformes avortées, des concessions au plus fort, des lâches soulagements au détriment de l'avenir"⁴⁴.

La réforme du statut des ouvriers dockers, bien qu'appliquée diversement selon les ports, a cependant affaibli le pouvoir syndical. A Dunkerque et à Nantes les organisations syndicales se sont désolidarisées de la CGT. Elles sont devenues de simples "partenaires sociaux".

La CGT, par contre, reste solidement implantée au Havre et à Marseille. Au Havre, la réforme a été effective. Les ouvriers dockers qui ne sont pas partis au titre du plan social ont été recrutés par les entreprises de manutention, avec toutefois la particularité qu'un ouvrier docker est d'abord solidaire de son syndicat avant d'être solidaire de son employeur. Selon les manutentionnaires une certaine culture d'entreprise se développerait chez les jeunes dockers, surtout depuis le projet "Port 2000".

A Marseille, rien n'aurait changé sur le fond depuis la réforme de 1992. Les BCMO existent encore à côté d'une structure communautaire créée en 1999 appelée GEM, destinée à s'y substituer progressivement. Les manutentionnaires ne recrutent pas, si ce n'est un minimum de personnels dans l'encadrement.

L'influence de la CGT reste entière tant sur les dockers que sur les agents du PAM. Le syndicat et la direction du port autonome se sont installés dans un état de conflit permanent. Au début de l'année 2005, la direction du port a organisé un référendum au sein de ses 1 500 agents pour faire approuver les grands axes de sa politique auxquels la CGT s'oppose résolument. Sur chacune des trois questions posées, l'approbation des grands projets, la normalisation des primes de productivité directement versées par les manutentionnaires aux conducteurs d'engins et le plan de réorganisation du travail sur le terminal de Fos, les résultats ont été très contrastés et tout le monde est revenu à la case départ. Cette démarche surprenante et inédite dans l'histoire des ports français est en tout cas une initiative courageuse pour sortir de la crise dans laquelle s'enfonce le port de Marseille.

⁴⁴ Michel Roussel, "la France maritime"

3. Le manque de réflexion en matière d'investissements

J.Ph Huchet s'étonne que les dirigeants portuaires ne "comprennent pas que c'est le navire qui va à la marchandise et non l'inverse" ou, comme le dit Danièle Auffray⁴⁵, "que les ports génèrent les cargaisons et les cargaisons attirent les navires". Il ajoute qu'ils s'obstinent à investir dans de coûteuses installations pour attirer les navires alors que ceux-ci ne viendront que s'il y a d'abord un marché.

Et de mettre en exergue le rapport de la Cour de 1999, qui recommandait :

...de fonder les prévisions d'investissement à moyen terme des ports sur des estimations de trafic réalistes et sur des analyses économiques et financières solides...avant de lancer d'éventuelles opérations nouvelles...et dans ce cas prendre en compte les équipements existants ou les projets risquant de concurrencer les investissements sans susciter de nouveaux trafics.

Pour J.Ph. Huchet, les exemples d'investissements "irréfléchis" dans les ports sont nombreux. Ainsi le complexe pétrolier géant d'Antifer accueille-t-il au mieux un VLCC⁴⁶ par semaine. Ce terminal⁴⁷, conçu en 1976 pour traiter 100 Mt par an et recevoir des navires de 500 000 t (dont les 4 pétroliers de 550 000 t les plus grands du monde, qui furent désarmés quelques années plus tard et envoyés à la casse), n'a jamais dépassé les 38 Mt⁴⁸.

Le terminal à conteneurs du Verdon a été construit il y a trente cinq ans au milieu de nulle part et se trouve encore aujourd'hui au milieu de nulle part. Le terminal à conteneurs de Fos était tellement en avance sur son temps en 1970 qu'il a conservé son avance. Le port de Dunkerque investit dans des portiques à conteneurs et des infrastructures que ni les trafics présents ni les prévisions les plus débridées ne peuvent justifier.

Dans son livre "DATAR, des régions et des hommes (1979)", François Essig, ancien Délégué à la DATAR de 1975 à 1978, puis Directeur général de la Marine marchande, explique que ce fut l'occasion d'un discours du Président de la République à Angers qui "arracha" la décision d'installer à Saint Nazaire (Montoir) le nouveau terminal méthanier, choix discuté à l'époque, mais qui ne fut le pire⁴⁹.

Pour Michel Roussel, l'exemple de l'affaire de la liaison Rhin-Rhône reflète par contre "tous les traits du mal français : indécision, promesses inconsidérées, prétendue puissance invincible d'une techno-structure devant laquelle le pouvoir politique ne craint d'avouer son incapacité..." Ou bien le projet était justifié, ou bien il ne l'était pas. Le devoir des politiques aurait été d'arbitrer entre des solutions proposées par des experts et d'expliquer leur choix.

⁴⁵ La politique maritime à l'heure mondiale

⁴⁶ Very Large Crude Carrier, navires pétroliers de 300 000 tonnes et plus

⁴⁷ dont l'investissement avait été évalué à un milliard de francs (750 MF d'argent public dont 40% de participation de l'Etat, et 250 MF en provenance de la CIM)

⁴⁸ en 2000, le trafic d'Antifer s'établissait à 13 Mt

⁴⁹ Michel Roussel, "la France maritime"

On rappellera qu'en novembre 1973, le Premier ministre Pierre Messmer avait affirmé que la liaison serait achevée vers 1982, et que d'après le ministre Robert Galley ce serait pour 1978. En novembre 1995, Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux Transports rassurait Raymond Barre, qui s'inquiétait auprès du Premier ministre Alain Juppé des risques de remise en cause de l'arbitrage d'Edouard Balladur et "des menaces que faisait peser les technostructures sur la décision du pouvoir politique", en affirmant que le projet était irrévocablement engagé, la société créée dans ce but devant le mener à bien d'ici 2010.

La dissolution de l'Assemblée Nationale mit fin à ce grand projet⁵⁰, présenté comme un grand dessein, "sans jamais trop y croire"⁵¹. Finalement un décret du 30 octobre 1997 a abrogé celui du 29 juin 1978 qui déclarait d'utilité publique les travaux de liaison fluviale Saône-Rhin à grand gabarit.

Plus récemment le CIADT de décembre 2003 a approuvé le projet de Fos XXL, "...visant à doubler le trafic conteneurs de Fos", au sujet duquel J.Ph Huchet prétend qu'aucune étude n'a jamais démontré la pertinence économique.

J.Ph. Huchet va même plus loin en critiquant la politique du mode fluvial qui fait "l'objet en France d'un tintamarre politico médiatique intense". Ainsi le projet dit "Seine Nord" d'une voie navigable à grand gabarit d'une centaine de km entre l'Oise au nord de Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, inscrit dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport⁵². Il est vrai que la mission conduite par le CGCP et l'IGF en 2002 avait conclu que "tous les scénarii d'aménagement de cette liaison présentaient une rentabilité socio-économique très faibles pour un investissement en fonds publics considérable (2,6 Md€), et qu'elle ne pouvait donc préconiser la réalisation du projet dans le cadre de son horizon d'étude".

Ce canal permettrait de relier la région parisienne à Anvers. Aussi J.Ph. Huchet se pose-t-il la question suivante : quelles sont les priorités, le fluvial à tout prix ou les ports maritimes français ? Le choix de ce canal risque en effet de favoriser les ports du nord, Zeebrugge, Gand, Anvers et Rotterdam aux dépens des ports du Havre et de Rouen, dont les concurrents se trouvent au nord et les clients à l'est.

Il s'étonne enfin que le CIADT, "sous la pression d'un puissant lobby fluvial" ait approuvé un projet insensé de canal/écluse fluvial au Havre⁵³ alors qu'un groupe de travail du CGCP avait recommandé en 2000 que "soit étudiée une solution beaucoup moins coûteuse sous la forme d'un poste spécialisé établi à l'intérieur du port actuel".

⁵⁰ Mme Voynet, devenue ministre de l'Aménagement du territoire, s'était vantée à l'époque d'avoir été chargée par Lionel Jospin, Premier ministre, de piloter l'abandon du projet. A cette occasion, Mme Le page, précédemment ministre de l'Environnement, avait fait savoir qu'elle avait refusé de signer le décret permettant la réalisation des travaux (ce qui en disait long sur la cohésion du gouvernement qui les avait décidés "irrévocablement", commente Michel Roussel).

⁵¹ Michel Roussel, ouvrage précité

⁵² approuvés par décret du 18 avril 2002

⁵³ le coût du canal et de l'écluse avait estimé en 1999 à 100 M€

4. Le manque d'unité dans la manutention portuaire

(se rapporter au rapport de suivi de la politique portuaire française de novembre 2004, page 142)

L'incidence de la manutention est déterminante sur les coûts de passage portuaire mais aussi en raison de son impact sur la fiabilité et la qualité des prestations portuaires.

La manutention française se trouve en effet dans une situation "schizophrénique"⁵⁴, l'exécution du travail dépendant en réalité de deux entités indépendantes, et l'unité de commandement n'étant nullement assurée.

Pour assurer l'unité, il existe deux solutions :

- les ports autonomes prennent en charge la manutention portuaire, et ce n'est pas leur vocation ; le mélange de leurs responsabilités régaliennes et d'activités commerciales serait critiquable au plan de la déontologie ;
- le secteur privé prend complètement en charge l'activité de manutention avec les grues et portiques, le personnel de conduite et d'entretien.

Dans tous les grands ports européens, le secteur privé est en effet prépondérant dans la manutention. Il ne saurait y avoir de politique portuaire cohérente au niveau européen et nos ports ne sauraient prospérer d'autant plus que le secteur privé y prend une bien plus large place dans la manutention et maîtrise complètement matériel et personnel nécessaire.

Au Havre une concertation est engagée entre les ouvriers du port, les manutentionnaires et le port autonome. Les trois parties en présence sont toutes enfermées dans des logiques qui leur sont propres.

Les portiqueurs du port, sont par doctrine syndicale très attachés au statut public de leurs fonctions et viscéralement méfiants à l'égard de l'entreprise privée. Cependant les temps évoluent et les syndicats sont certainement capables de prendre la mesure des réalités économiques. Une convention collective a bien été négociée pour les dockers, il n'est pas insurmontable d'arriver à un accord souhaitable au niveau national pour les agents de l'outillage.

Jusqu'à présent, les manutentionnaires ont bien supporté le système actuel : les entreprises de manutention, et donc plus en amont les chargeurs, sont loin de payer le coût réel de l'outillage⁵⁵. Par comparaison avec d'autres ports européens, cela sous-entend que les coûts réels de manutention français sont anormalement élevés.

D'après Jean-Philippe Huchet, la position du port autonome risque de poser le problème le plus complexe. L'établissement emploie 1 450 personnes dont 650 dans la division outillage et parmi ceux-ci 250 conducteurs de portiques à conteneurs.

⁵⁴ "les ports en France", article de Jacques Fisher dans la revue de l'IFM n°464

⁵⁵ les manutentionnaires havrais ont toujours trouvé exorbitant le coût de l'outillage facturé par le port

Or, toujours d'après J.Ph. Huchet, le déficit de l'outillage est alarmant. Il se compense par les recettes sur le trafic pétrolier dont les tankers ne font l'objet d'aucune concession tarifaire contrairement aux porte-conteneurs. Le rapport Smaggha a souligné à juste raison cette situation instable et contestable au regard de la réglementation communautaire de la concurrence.

Pour le port du Havre, ajoute J.Ph. Huchet, une éventuelle migration de l'outillage vers les entreprises privées irait bien au-delà d'un simple transfert de personnels et de responsabilités. Ce serait une profonde remise en cause de la structure même de l'établissement, de son équilibre instable et de ses effectifs pléthoriques. Ceci pourrait expliquer le "malaise" du port autonome dans les discussions en cours puisque chacun sait que "leur éventuel aboutissement va ouvrir la boîte de Pandore"

5. L'enfermement des responsables portuaires et maritimes français.

(J.Ph.Huchet, "Les pendules à l'heure" ou une autre lecture de l'actualité maritime))

Pour l'auteur, ce n'est pas la moindre des exceptions françaises, mais la plus néfaste, et elle se manifeste par un double enfermement :

Les responsables portuaires et maritimes en France vivent dans une bulle. Ils se tiennent isolés de leurs homologues en Europe et plus encore dans le reste du monde. Leurs seules relations avec l'extérieur empruntent des voies institutionnelles. Faute de se comparer aux autres, ils sont volontiers satisfaits d'eux-mêmes. Leurs références sont internes. Ils sont complètement introvertis. Tous les armateurs étrangers soulignent combien il est difficile d'établir une communication avec les directions des ports autonomes français, qui leur expliqueront par exemple que s'ils sont mal traités, c'est à cause du plan social ou des 35 heures. Les armateurs étrangers se moquent complètement du plan social et plus encore des 35 heures.

L'autre cause d'enfermement qui n'est d'ailleurs pas sans relation avec la première est cet extraordinaire assujettissement au passé, entretenu par toutes sortes de clichés inlassablement répétés. Les idées, les déclarations, les projets, les lois et décrets aussi bien que les solutions miraculeuses restent imprégnés de cet étrange défaut de vision qui arrête le temps en 1960. On n'aurait pas observé les grandes mutations du transport maritime à l'heure mondiale, puisque tout cela s'est passé à l'extérieur de la bulle. Si la France doit retrouver un rang dans le monde maritime, c'est dans le monde maritime tel qu'il est, et non pas tel que certains imaginent qu'il serait resté. Le centre de gravité de l'organisation maritime est situé à Londres au siège de l'OMI et pas à Paris. On peut le regretter, mais c'est ainsi...

6. La banalisation du droit de grève

Pour J.Ph. Huchet, la France se caractérise par l'exercice banalisé du droit de grève, et cela dans tous les domaines, pas seulement maritimes et portuaires. Les ports sont particulièrement vulnérables parce que toutes les catégories professionnelles sont solidaires de leur fonctionnement, dockers, ouvriers du port, équipages de remorqueurs et douaniers. Les préavis tactiques qui provoquent les annulations d'escales ont des effets tout aussi dévastateurs que les grèves elles-mêmes.

Un porte-conteneurs peut en effet toujours abandonner une escale et grouper des opérations dans un port efficace et sûr d'où les acheminements terrestres suppléent à la carence d'une place paralysée par la grève. C'est pourquoi l'incapacité à résoudre rapidement la question de la manutention a tant nui aux lignes régulières. Une grève des dockers peut décider des opérateurs au Japon ou aux Etats-Unis à rayer un port de la liste de ceux qu'ils fréquentent et cela sans dommage pour l'acheminement de la marchandise. Pour Michel Roussel, déjà cité, "le comportement des hommes importe autant que la qualité du béton. C'est aussi la raison pour laquelle on a toujours considéré à Rotterdam que la menace pouvait venir du Havre si toutes les armes avaient été égales".

Michel Roussel ajoute que "sur la quinzaine d'années écoulées depuis le système d'autonomie jusqu'au changement illusoire de 1981, les efforts techniques et les succès commerciaux ont été accompagnés d'un contrepoint discordant sur le plan social : grève en 1969, conflit de 1971, désordres en 77 et 78, grève 1979 pour ne parler que des accès de fièvre les plus voyants. Et la permanence du phénomène s'est manifestée en 1981 même par de nouvelles grèves en vue d'obtenir une réduction du temps de travail."

En 1990, le blocage du port de Dunkerque a duré 33 jours ; la mise en œuvre du plan dockers en 1993 a donné lieu à une paralysie des ports⁵⁶. En 1997, de nouvelles tensions sociales ont été observées au Havre et à Marseille.

Cependant cette culture de la contestation, historique mais néanmoins désastreuse, est en train d'évoluer lentement. Il arrive que les dockers aident à garder les trafics autrement qu'en faisant la grève. En témoigne l'annonce au Havre en mars 1999, d'un accord de paix sociale pour 3 ans. Et Michel Roussel de conclure "le béton suffit moins que jamais, les hommes comptent tout autant, et même bien plus".

En témoigne aussi la reconnaissance tardive, mais "ô combien symbolique" (J.Ph. Huchet) des entreprises privées de manutention par la FNDP (Fédération Française des Ports et Docks), de même que l'accord intervenu en fin 2004 entre la CGT et la SNCF pour la prévention des conflits sociaux.

J.Ph. Huchet et Michel Roussel partagent cependant la même vision optimiste. Pour l'un, "tout espoir n'est pas perdu", pour l'autre "la prise de conscience des réalités économiques, à commencer par celle de la mondialisation, va forcément modifier les attitudes et les comportements."

⁵⁶ voir supra

B. LES PORTS EUROPEENS

(en partie d'après l'ouvrage de Jean Philippe Huchet)

Les ports européens ne sont pas non plus exempts de particularisme. Le "landlord port", modèle voulu par la Commission, est loin d'être uniforme.

1. Les ports britanniques

Les petits ports sont généralement détenus par les autorités locales. Une centaine de ports, dont Londres et Douvres, sont gérés par des trusts pour le compte de la collectivité locale propriétaire. Enfin, 22 autres ports sont des ports privés, principalement détenus par Associated British Ports (APB).

A Felixstowe, premier port britannique, le groupe Hong Kong Hutchinson, est à la fois propriétaire des infrastructures et opérateur unique. Il en est de même à Thamesport.

A Southampton, second port britannique, le site et les infrastructures sont propriété d'APB. L'opérateur unique du terminal, Southampton Container terminal (SCT) est une "joint venture" entre APB et P&O Ports. Les mêmes opèrent le terminal de Tibury.

Paradoxe pour ce pays du libéralisme et de la libre concurrence, les services de manutention ne sont pas ouverts à la concurrence. Les notions de propriété et d'exploitation sont inséparables. Pour J.Ph Huchet, "les conséquences de cet état de fait sont redoutablement perverses". Les terminaux et leurs accès terrestres sont saturés, et l'accès nautique des grands porte-conteneurs est limité. Les projets de développement de nouveaux sites et de chenaux d'accès appropriés sont nombreux, mais restent en l'état par absence de financement public. Les investisseurs privés sont peu enclins à engager leurs capitaux dans des infrastructures portuaires dont ils jugent la rentabilité aléatoire par rapport à celle des navires. Les grands armateurs de lignes régulières réagissent en réduisant le nombre des services et des escales directes. Par contre le feederling se développe considérablement au bénéfice de Rotterdam, Zeebrugge et Le Havre. En résumé, "la Grande-Bretagne est l'exemple parfait de ce qu'il ne faut pas faire".

2. Le port de Hambourg

Le port de Hambourg est rattaché à la ville de Hambourg, elle-même un état, "l'Etat Libre et Hanséatique de Hambourg". La proximité qui existe entre le port de Hambourg et son autorité de tutelle est une raison de son efficacité reconnue, qui en fait la deuxième place mondiale du shipping, après Londres. Le port est handicapé par un long chenal sur l'Elbe et par la limitation des tirants d'eau à 14 mètres dans un créneau étroit de marée, et en corollaire par le coût élevé du pilotage.

Deux grandes sociétés se partagent la manutention des conteneurs :

- HHLA, qui en traite 70%, est une filiale du port de Hambourg et serait offert à la vente, sans toutefois que le port y mette de l'empressement ;

- Eurogate, filiale du port de Brème, autre ville-état, et d'un groupe privé.

3. Le port de Rotterdam

Le port de Rotterdam est sous autorité municipale. Il constitue une unité autonome dans la municipalité.

Le manutentionnaire ECT (80% Hutchinson et 20% port de Rotterdam) exerce un monopole de fait atténué par Maersk qui a obtenu une concession, ceci jusqu'à la mise en service du nouveau terminal Euromax (P&O Ports et PONL) prévue en 2007.

Le port de Rotterdam (Gementelijke Havenbedrijf Rotterdam dit HbR) a pour ambition de devenir le seul port européen pour les conteneurs capable d'accueillir des navires gigantesques, la distribution et la collecte étant assurées par feeders, navettes ferroviaires et voies fluviales. La capacité conteneurs à Rotterdam est loin d'être saturée. Le terminal Delta à Maasvlakte est utilisé à 60% de son potentiel (8 M EVP) et le nouveau terminal Euromax, également à Maasvlakte ajoutera une capacité de 2 M EVP/an en 2007.

4. Le port d'Anvers

Anvers, où le pragmatisme est roi, est l'antithèse de Rotterdam. Egalement port municipal, la gestion du port d'Anvers est depuis 1999 confiée à une entreprise portuaire communale autonome dotée de la personnalité juridique.

La complémentarité du port d'Anvers avec celui de Rotterdam conduit beaucoup d'armateurs à concentrer leurs services maritimes sur l'un ou l'autre port, à l'exemple de Maersk à Rotterdam et de MSC à Anvers. Les liaisons s'effectuent par navettes fluviales et ferroviaires. Les deux ports apparaissent de plus en plus comme deux sites d'un même et gigantesque ensemble portuaire.

Le manutentionnaire PSA (Port of Singapore) exerce un quasi monopole pour les conteneurs, atténué par l'activité encore modeste de P&O Ports dans le bassin Delwaide. Sur ce même bassin, MSC dispose d'un grand terminal privatif dont la manutention est effectuée par PSA. Le nouveau bassin Deurgangdok sera ouvert en 2006 à deux concessionnaires, P&O Ports/PONL/Port de Duisburg, et PSA.

C. LE TRANSPORT MARITIME DE COURTE DISTANCE (TMCD)

On confond souvent le *feeder*ing, avec le cabotage ou "short sea shipping", transport maritime à courte distance (TMCD). Le *feeder*ing relève d'une autre logique, celle des armateurs hauturiers qui collectent dans quelques ports principaux les trafics des ports secondaires qui ne justifieraient pas les escales de grands navires. Les transporteurs océaniques sont les clients des *feeders* dont ils sont souvent les opérateurs. Seuls sont concernés les conteneurs aux normes ISO.

1. Réflexions diverses sur le cabotage maritime

Les XXIèmes journées de la mer, qui se sont déroulées à Toulon en novembre 2001, ont eu pour thème principal le développement du cabotage maritime.

Les modes alternatifs au transport routier sont le rail et la voie fluviale, et aussi l'utilisation des potentiels du littoral maritime. C'est le transport maritime de courte distance (TMDC) ou "short sea shipping", ou cabotage.

La définition étymologique du cabotage, "navigation de cap en cap" paraît un peu insuffisante. La définition fonctionnelle est plus précise et évoque la navigation marchande dans les mers bordières. La Communauté européenne avance qu'il s'agit "d'un transport de marchandises sur courte distance⁵⁷" et élargit ce transport aux pays non-participants.

Pour la France, il s'agit de développer toutes formes de navigations susceptibles de faire face à l'état dangereux de saturation des voies terrestres, pour les quelles l'optique des armateurs et des chargeurs demeurent des acteurs incontournables.

Pour l'Europe, les échanges entre coparticipants à travers les mers bordières sont une exigence absolue imposée par la géographie, la division en espaces insulaires, l'histoire des liaisons économiques entre autres.

De nombreuses personnalités du monde maritime se sont exprimées à l'occasion de ces rencontres pour montrer leur intérêt à ce mode de transport qui devra jouer un rôle clé dans l'avenir. Parmi celles-ci, on retiendra les interventions suivantes :

a. Quel cabotage pour l'Europe ?

(article d'André Graillot, IGPC, ancien directeur du PAH, ancien président du BP2S⁵⁸ dans la revue IFM, et référence à une communication à l'Académie de marine)

Selon les statistiques de l'UE, le cabotage assure 41% des transports en Europe contre 43% à la route, le reste pour le rail, les canalisations et la voie d'eau. Les trafics transportés par les caboteurs sont les trafics de gaz liquide et gazeux, des vracs solides (matériaux de construction, aliments du bétail, vracs chimiques).

Le trafic le plus prometteur est celui des marchandises diverses, réalisé essentiellement par la route (85% en France) qui offre souplesse et fiabilité. On les charge dans un contenant, qui est chargé sur divers modes de transport que l'on appelle un transport intermodal ou plus exactement un transport combiné maritime (les extrémités sont routières).

On rencontre traditionnellement quatre unités de transport intermodal, nécessitant des procédures de rupture de charges spécifiques :

⁵⁷ cf. Com.(95) 31 t final

⁵⁸ bureau de promotion du short sea shipping

– *Le conteneur*

Les dimensions classiques du conteneur maritime ISO⁵⁹ sont de 20 pieds (6,10 m) et 40 pieds (12,2 m) avec des hauteurs de 8 pieds 6 pouces (2,60 m) et 9 pieds 6 pouces (2,90 m) pour les "high cube".

Les feeders servent uniquement au pré/post acheminement des conteneurs océaniques de 20 ou 40 pieds. Pendant longtemps, le conteneur est apparu inapproprié pour le transport intra-européen de biens manufacturés en euro-palettes. La largeur interne des conteneurs maritimes (2,33 m), pour une largeur extérieure de 8 pieds ou 2,44 m, ne permet pas en effet le chargement de 3 palettes européennes (1 200 mm sur 800 mm)⁶⁰ dans leur plus petite dimension (800 mm), ce qui exigerait une largeur utile de 2,40 m plus une marge de manœuvre. La productivité de l'outil s'en trouve singulièrement limitée sur le parcours routier.

Aussi le développement du conteneur de 45 pieds "palett wide" correspond-il à la double exigence d'optimisation de l'intermodalisme et du chargement intérieur. Ce conteneur de 13,72 m x 2,44 m peut accommoder trois palettes de front et charger 33 palettes pour un poids utile de 26 tonnes.

Le choix du 45 pieds palett wide relève de processus logistiques porte à porte qui sont souvent mis en place par les armateurs eux-mêmes. Ces processus s'adressent directement aux industriels qui souhaitent réaliser des flux massifs et réguliers intra-européens. Ces conteneurs, d'une structure allégée, peuvent être superposés seulement sur trois ou quatre hauteurs. Ils sont ainsi transportables en cabotage sur des petits navires porte-conteneurs.

Les navires porte-conteneurs océaniques ont en effet été conçus en fonction de la norme de largeur ISO de 8 pieds, et ne peuvent accommoder d'autres largeurs sauf au prix d'une perte considérable de capacité.

La manutention, verticale, est assurée par des engins de parc spécialisés, portiques, cavaliers. Le coût de ce chargement et déchargement était en 2003 de l'ordre de 45 à 90-100 € pour un chargement sur navire de mer, de 30 € pour chargement sur wagon ou une remorque maritime et de l'ordre de 15 à 22 € dans un port sec⁶¹.

– *La caisse mobile*

Variante ferroviaire du conteneur maritime, mais de structure plus fragile, elle ne peut être saisie que par le bas. Ses dimensions, 13,60 m de long et 2,55 m de largeur externe, répondent au code de la route. La largeur interne étant de 2,44 m, ces structures accommodent sans problème trois palettes européennes, soit un gain de 25% par rapport au conteneur.

⁵⁹ Les normes ISO imposées par les américains, qui ont ignoré les travaux européens de normalisation, ont été adoptées en 1964.

⁶⁰ les dimensions de la palette européenne ont été définies en 1947

⁶¹ André Graillet, "quel cabotage pour l'Europe ?"

La Commission, admettant implicitement⁶² que le transport maritime des attelages routiers n'est pas une solution économique, recommande l'usage d'unités de transport homogènes dites UECI (unités européennes de chargement intermodal) qui se substitueraient progressivement aux caisses mobiles et qui seraient parfaitement intermodales : route, fer, voies navigables, et aussi trajets maritimes courts sans assujettissement à un châssis et à un tracteur. La standardisation de cette unité de charge donnerait un avantage réel très important au trafic "en caisse mobile" par rapport à la semi-remorque routière, car le coût du transport maritime des attelages routiers constitue le premier obstacle au développement du cabotage pour les marchandises générales.

– *La semi-remorque*

De dimensions de 13,60 m par 2,55 m, elles sont de plus en plus optimisées et permettent d'élargir les capacités jusqu'à 120 m³, soit le double d'un conteneur de 40 pieds.

Le coût de sa manutention, vers le maritime, était évalué en 2003 entre 23 et 100 €. A ce jour, la remorque routière est la plus adaptée économiquement au transport intermodal terrestre ou maritime de marchandises diverses.

– *Le véhicule articulé*

C'est un ensemble tracteur plus remorque (longueur totale 16,5 m et poids total en charge 44 t). Les dimensions de la remorque sont de 13,6 m par 2,55 m. Les dimensions internes sont identiques à celles de la caisse mobile.

Son inconvénient est de nécessiter la présence d'un chauffeur pour procéder aux manœuvres du véhicule. Hormis ces coûts salariaux, le coût de manutention aux ports et aux gares intermodales est nul.

Les conditions de succès du transport combiné courte distance par voie maritime sont les suivantes :

- obtenir un taux de remplissage minimal du navire (dans la pratique, un remplissage des 2/3). D'après le programme Marco Polo, le niveau de l'aide au lancement d'une ligne nouvelle correspond à une garantie de recette de fret équivalente à celle atteinte pour un niveau de remplissage suffisant (2/3) du navire ;
- obtenir des ports un tarif forfaitaire de passage portuaire⁶³ ne dépassant pas 90 à 100 euros par mouvement⁶⁴ (et être ainsi fonction du nombre de mouvements et non facturés à l'escale).

⁶² Communication du 17 avril 2003

⁶³ à savoir pilotage, remorquage, lamanage, droits de port et de marchandises, et surtout manutention portuaire

⁶⁴ des niveaux de l'ordre de 60 euros sont courants dans les petits ports et en Italie

Le transport combiné par roulage (ro-ro) demande aussi un taux de remplissage suffisant. Une aide au lancement s'avère également indispensable. Les coûts de manutention sont également un élément clé. Ils peuvent varier de 4 à 20 euros par unités pour une remorque seule, et être très économiques s'ils sont effectués par le chauffeur du véhicule. Mais dans ce cas les navires doivent être équipés pour recevoir du personnel.

En résumé, le short sea est un trafic de "niches" et de volume, qui ne peut être amorcé qu'à partir d'un flux garanti et régulier, mobilisable auprès de la clientèle, en raison de l'importance des coûts fixes⁶⁵. L'auteur préconise une aide au démarrage d'autant plus nécessaire que les coûts et risques de ces services innovants sont intégralement supportés par les opérateurs maritimes qui ont des difficultés à attendre un remplissage suffisant et régulier de leur navire.

b. La problématique du chargeur

(article de Jean Chapon président honoraire de l'AUTF, ancien Secrétaire général de la Marine marchande, ancien président de l'Académie de marine...)

Pour Jean Chapon, la seule façon de développer le recours au cabotage maritime est d'en valoriser les avantages et d'en supprimer les faiblesses :

– *concernant la partie maritime du transport*

L'amélioration du passage portuaire est un élément déterminant :

- à commencer par celle de la manutention, donc d'en réduire le coût par recours au roulage, unitarisation des charges (conteneurs, palettes...);
- aménagement de postes dédiés au cabotage ;
- le trafic doit trouver, à des distances raisonnables, des ports où peuvent s'effectuer des transbordements sur un navire ;
- existence d'une offre de transport attractive et suffisante.

– *concernant l'organisation de la chaîne de transport*

Une des premières mesures consiste à simplifier et faciliter les procédures administratives et douanières pour faciliter le trafic du cabotage. Le concept de guichet unique pour les formalités ne peut se révéler que favorable.

⁶⁵ 100 000 F/jour en 2000 par navire dans le cas de l'arc atlantique (Bilbao-La Pallice) ou de l'arc latin (Marseille-Barcelone) de distances voisines de 400 km

Une attention devrait être accordée à la préoccupation du chargeur liée à la diversité des régimes juridiques de responsabilité selon le maillon de la chaîne, et en particulier au risque que lui fait courir la spécificité du régime du transport maritime, avec la limitation de responsabilité de l'armateur.

- *concernant les professionnels du transport, qui doit proposer au chargeur un acheminement de ses échanges par cabotage maritime ?*

Le maillon central a un rôle déterminant à jouer non seulement à l'égard du chargeur mais aussi du transporteur routier dont la réaction naturelle n'est pas de réduire la longueur de leur prestation en en embarquant leurs véhicules sur des caboteurs.

Sachant que le chargeur ne prend en considération que le service rendu sur la relation de bout en bout, il existe plusieurs formules de transport, que seuls les professionnels sont les mieux placés pour apprécier la formule la plus conforme à leurs intérêts :

- le transport par véhicules routiers accompagnés présente l'avantage de la simplicité pour l'organisation de la chaîne, mais impose une immobilisation du camion et de son conducteur pendant le transport maritime, et risque de ce fait de transformer les cargos en transporteurs de passagers, avec les conséquences onéreuses de ce type de navire ;
- le transport maritime de colis (conteneurs, semi-remorques sans leur tracteur, remorques-esclaves...) dont le pré et post acheminement est effectué par des transporteurs routiers différents, présente les avantages et les inconvénients inverses de l'option précédente.

2. Les autoroutes de la mer

Le livre blanc de la Commission européenne "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix" s'est fixée pour objectif d'absorber toute la croissance attendue du transport de marchandises d'ici 2010 par le fer, le fluvial et la mer, notamment par la mise en place d'autoroutes de la mer.

La Commission a lancé en 1992 le programme PACT (programme d'actions pilotes pour le transport combiné) étendu sur dix ans et parvenu à son terme en décembre 2001. Le programme était réservé aux projets "novateurs" et destiné à les soutenir en phase initiale. Selon le Livre Blanc, 167 projets ont été assistés, concernant pour la plupart le ferroutage. Une douzaine de projets maritimes se sont soldés par des échecs. Des armateurs improvisés ont abandonné après encaissement de la subvention faute de clients. Pour J.Ph. Huchet, la Commission n'avait pas suffisamment étudié le problème et oublié que c'est le client chargeur qui génère le trafic, et non le navire.

Le programme Marco Polo a pris le relais. Mis en œuvre en juillet 2003 pour une période de quatre ans, il est plus exigeant que le PACT en ce qui concerne la viabilité économique du projet. Pas suffisamment cependant puisque certains projets comme celui de Société des Autoroutes Maritimes du Sud (SAMS)⁶⁶ ont été abandonnés faute de perspectives, alors qu'ils avaient été acceptés par la Commission.

Le programme "Marco Polo" a toutefois dégagé 115 M€ sur la période 2003-2007 pour promouvoir l'inter-modalité du fret.

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, précisée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, a clairement donné une priorité au développement du fret maritime⁶⁷.

Le rapport du sénateur de Richemont, publié en mars 2003 a préconisé la création de lignes maritimes sur les façades atlantique et méditerranéenne dont le financement serait assuré dans le cadre d'une société d'économie mixte associant l'Etat, les collectivités locales et des acteurs économiques (transporteurs et logisticiens).

Le CIADT du 18 décembre 2003 a validé les projets de création de deux autoroutes de la mer sur la façade atlantique et sur la Méditerranée. Le CIM du 16 février 2004 a souligné la nécessité d'accords franco-espagnol et franco-italien sur les modalités de lancement de ces projets. Ces lignes devaient être financées dans le cadre de l'Agence de financement des infrastructures de transport à hauteur de 200 millions d'euros sur 2006-2009⁶⁸.

Des études sur la faisabilité économique, commerciale et juridique des lignes ont été lancées, mais force est de constater la lenteur du démarrage des autoroutes de la mer.

a. L'autoroute maritime de Gascogne, chronique d'un projet menacé

(article du professeur André Viagarié, professeur honoraire à l'Université de Nantes, dans la revue de l'IFM, 2005)⁶⁹

La circulation péri-littorale en Atlantique comprend environ 70 lignes régulières en service, dont 23 créées depuis 2000, avec une création de 6 à 7 nouvelles par an en 2003 et 2004 ; quinze autres sont en cours de formation, dont une part soutenue dans le cadre de Marco Polo ; il existe cependant dix échecs avérés.

⁶⁶ association de 5 armateurs marseillais, partenaires depuis 1995 et spécialistes du ro-ro sur la Corse, la Sardaigne et le Maghreb : CMA-CGM, CMN, Marfret et Sud-cargos et Loius Dreyfus armateur.

⁶⁷ le transport maritime intra-européen de marchandises représente globalement une part presque aussi importante que la route (41% pour la mer, 44% pour la route en 2000)

⁶⁸ PLF pour 2005 : mer

⁶⁹ le professeur Viagarié a déjà publié en 1992,1993 et en 2002 trois études sur le cabotage, travaux qui ont précédé en Europe les concepts de mer-routage et d'autoroute de la mer

Les difficultés sont celles inhérentes au lancement de tout service maritime : offrir de bonnes cales, de bons horaires et trouver du fret. L'objectif de l'armement est le profit et "là où il y a à charger, on va".

Ce sont là des faits d'économie maritime classique, relevant du triptyque traditionnel : arrière-pays à conquérir, avant-pays marin (mers bordières) à parcourir, port à fidéliser.

Dans un transport avec pré- ou post-acheminement par rapport au lien maritime, l'armateur est confronté au coût que représente deux ruptures de charge : dans les ports d'embarquement et débarquement.

Le navire est le moins cher par tonne/km de tous les modes de circulation : l'économie qu'il représente par rapport à un autre mode doit compenser les frais supportés dans ces ports, ce qui implique un parcours de mer suffisamment long pour que l'ensemble reste compétitif.

– *Quelle distance minimale en mer*

Cela pose le problème des choix des ports pour l'autoroute maritime de Gascogne dont les trafics futurs devront attirer les véhicules traversant actuellement les Pyrénées en restant concurrentielle par rapport au trajet terrestre. A partir de Bilbao, on compte :

- 190 milles (350 km) jusqu'à La Rochelle, soit 7 à 8 h pour un navire très rapide de 25 noeuds ;
- 250 milles jusqu'à la Basse-Loire, soit une dizaine d'heures ;

Quelle distance est suffisante, sachant que c'est sur le sujet de la rentabilité que l'essai Marseille-Gênes, pourtant financièrement aidé, a échoué, les transporteurs routiers ayant refusé de s'engager sur les questions de coût de passage.

Les propositions relatives au volet maritime de l'autoroute de Gascogne laisse des questions à résoudre. Le Conseil général d'Aquitaine a pris position sur cette question en suggérant Dunkerque comme tête de ligne.

– *le transfert des marchandises de la terre vers la mer n'est pas abordé, donc pas résolu*

Pour qu'un service maritime fonctionne, il faut des navires et du fret. Il y du fret sur le littoral atlantique, mais il est acquis par des processus commerciaux qui ne sont pas ceux envisagés pour l'autoroute de la mer. L'objectif de cette dernière est d'attirer une partie des 51 000 véhicules qui, l'été, franchissent les Pyrénées et surchargent l'A 10 et la RN 10. Cela justifie pleinement le recours au navire.

Mais les études montrent que depuis l'entrée des pays ibériques dans la Communauté en 1986, ces flux terrestres longent la côte atlantique et ses ports, mais n'entrent pas dans ces derniers, où le cabotage traditionnel préexistant est prêt à les prendre en charge. L'idée du rapport Richemont est qu'il suffit de mettre en place les navires et leurs services pour attirer la clientèle routière. Les vingt dernières années montrent que cela ne s'est absolument pas produit.

Les mesures à prendre pour maîtriser ces obstacles seraient :

- *de réaliser quelques réformes administratives réclamées dans les ports :*
- instituer l'équivalent de la lettre de transport unique requise pour la route (admise sur le transmanche) ;
- alléger les droits et les règles d'escale et de manutention ;
- répartir et préciser les responsabilités entre les transporteurs successifs du chargement, à l'exemple du transmanche.

- *d'organiser le transfert des marchandises de la terre vers la mer*

Les transporteurs terrestres ont leurs filières logistiques à valoriser, leur parc de camions à amortir par la vente de tonnes kilomètres sur route. Ils ne se tourneront vers le navire que s'ils y trouvent avantage en temps et en argent, tous coûts externes intégrés.

Expéditeurs, chargeurs, consignataires méconnaissent les services que peuvent apporter les navires et les ports ; aussi les efforts d'initiation des responsables de l'autoroute de la mer devront-ils être importants et durables au-delà des trois années au cours desquelles celle-ci bénéficiera de subventions considérées comme investissement pour l'aménagement du territoire.

Il ne faut pas non plus oublier le rôle considérable du chauffeur routier dont la présence suffit jusqu'à la délivrance de la marchandise chargée sur son camion ; réglant une infinité de problèmes, il fait corps avec son convoi. Aussi, dans la perspective de l'autoroute de la mer, faut-il l'embarquer avec ce dernier, et pour l'entreprise, le payer en mer ; à partir de 12 passagers, la législation communautaire impose des garanties de confort et de sécurité qui transforment le navire de charge en ferry beaucoup plus onéreux, donc d'amortissement plus difficile.

Ou alors, faut-il ne prendre que des remorques mises à bord sans chauffeur ? Mais dans ce cas, les enquêtes montrent que les entreprises ibériques, le plus souvent de petite ou moyenne taille, n'ont pas de correspondants dans les ports de débarquements susceptibles de prendre en charge le convoi sans son tracteur ; les problèmes de reprise en charge au débarquement ne sont pas tous résolus, qui interviendra alors et pour la suite du trajet ?

Aussi, pour le professeur Vigarié, il importe que les autoroutes de la mer soient intégrées dans une véritable politique française du cabotage, avec d'éventuelles mesures d'aide en fonction des résultats à atteindre : en premier lieu, faciliter la pratique du transfert de chargements vers le littoral dont bénéficieraient toutes formes de navigation dans les mers bordières (accès routiers ou ferroviaires à compléter, équipements de manutention portuaire...).

Malgré quelques allusions rapides dans le rapport Richemont, rien n'a été fait ni envisagé dans le domaine terrestre. L'expérience malheureuse de Marseille en a démontré la nécessité ; le transfert terre-mer n'a pas commencé.

b. Les autoroutes de mer à la française

(extrait de l'ouvrage de J.Ph. Huchet, précité)

Monsieur de Richemont a proposé en décembre 2003 au Premier ministre la création de lignes maritimes d'intérêt général, l'une à partir d'un port atlantique vers un port espagnol et l'autre à partir d'un port méditerranéen vers un port italien.

D'après l'auteur, pour appuyer sa proposition d'autoroute de la mer, le sénateur de Richemont utilise le sophisme suivant :

- les autoroutes de la mer sont des autoroutes comme les autres mais sur un trajet maritime ;
- l'Etat finance les autoroutes terrestres comme tout élément structurant de l'aménagement du territoire ;
- donc l'Etat peut et doit financer les autoroutes de la mer

J.Ph Huchet considère que le projet des autoroutes de la mer est une parfaite illustration du syndrome très français des subventions et aides d'Etat. On balaye tout simplement l'obstacle économique en faisant appel au financement public qui ne coûte rien. C'est une simple question de volontarisme politique. Et de citer le professeur Vigarié :

c'est un fait volontariste de substitution et conçu pour être intégré dans un contexte préexistant. La motivation, tout à fait justifiée, n'est pas, ou pas prioritairement économique ; elle vise, à l'aide d'un instrument maritime, à corriger les excès de la circulation terrestre.

Aussi J.Ph Huchet demande-t-il d'oublier les autoroutes de la mer dans leur version française, et propose-t-il quelques observations et thèmes de réflexion. Il constate d'abord qu'en 2003 le cabotage a représenté 40% des échanges intra-européens exprimés en tonnes/kilomètres, se rapprochant du routier qui représentait encore 45% de ces échanges. C'est un succès incontestable pour le cabotage.

Une grande partie des échanges intra-européens par voie maritime concerne les hydrocarbures, céréales, voitures, produits métallurgiques produits forestiers et autres vrac solides. Les transports sont effectués le plus souvent par des navires affrétés à temps, à l'exception de quelques services dédiés. Les voitures se transportent par lignes régulières de navires spécialisés à partir des ports les plus proches des sites de production.

Restent les marchandises générales qui se transportent par camion. Ces marchandises qui ne sont ni des vrac ni des conteneurs ISO sont mises à bord d'attelages routiers ; ceux-ci se composent de trois éléments : un tracteur, un châssis et une caisse. Celle-ci peut être dissociable du châssis, et s'appelle alors "caisse mobile".

Les attelages routiers sont conçus pour rouler, et pas pour voyager sur la mer. Aussi pour qu'un trajet routier intra-européen puisse emprunter un parcours mixte comportant un segment maritime, il est fondamental que la somme des kilométrages routiers qui précèdent et qui suivent le segment maritime soit inférieure au kilométrage initial.

L'économie de kilométrage terrestre devra être suffisante pour au moins équilibrer la prestation maritime ajoutée, ceci tant en termes de coûts que d'efficacité énergétique. L'erreur commune est de procéder à cette comparaison en prenant pour référence l'attelage routier et non la tonne de marchandise, la finalité de l'exercice étant de transporter des marchandises et non des camions.

Le navire roulier est le moins productif qui soit en terme de coût par unité payante transportée à cause de la médiocre utilisation de ses espaces même au maximum de son chargement. Le transport des châssis et des tracteurs est complètement improductif⁷⁰.

L'efficacité énergétique du transport maritime d'attelages routiers réduite à la tonne de marchandise transportée par rapport au roulage n'est nullement démontrée. Elle intervient d'une part sur les coûts de combustible et d'autre part sur les émissions d'oxyde de carbone et de gaz à effet de serre. Les camions sont de gros consommateurs de fuel et de redoutables émetteurs de gaz polluant. Mais le transport maritime, bien que moins polluant que la route ou le rail, si l'on rapporte les pollutions émises à la quantité de marchandises transportées⁷¹, est une source de pollution importante sur les côtes, nourrissant notamment de pluies acides certains espaces particulièrement exposés⁷².

Si toutefois le choix d'un trajet maritime reste pertinent, le segment maritime doit être suffisamment long pour amortir les frais de manutention aux deux extrémités de la ligne. Mais il doit être suffisamment court pour optimiser la capacité dynamique du navire, notion presque toujours ignorée, sauf dans quelques études spécialisées.

⁷⁰ le jugement sera atténué si l'attelage routier représente pour le navire une recette seulement marginale, son activité principale étant le transport de passagers et de véhicules de tourisme, ou bien s'il s'est assuré un fond de chargeement à l'exemple de la navette Montoir-Vigo liée aux trafics PSA

⁷¹ étude récente de l'OCDE

⁷² la côte française Manche-mer du Nord représente la moitié de la zone d'Europe du nord la plus touchée par dépôts d'oxydes de soufre, l'un des facteurs des pluies acides

Il faut aussi considérer le facteur temps. Si la durée du voyage mixte est excessive par rapport à une liaison routière directe, le coefficient d'utilisation de l'attelage routier sera considérablement réduit et en conséquence son coût d'usage sera accru. On retrouve la notion de capacité dynamique appliquée aux navires routiers.

Enfin, le service maritime doit être assuré d'un remplissage optimum dans les deux sens. Il doit donc être déployé entre deux ports qui soient l'un et l'autre proches des gisements de trafics. Or d'après J.Ph Huchet aucune cartographie globale des flux routiers n'a été établie pour encadrer la réflexion et identifier les segments dans lesquels un trajet maritime pourrait être raisonnablement intégré. Il rappelle que ce n'est pas l'existence d'un service maritime qui va créer les trafics,

Il fait cependant remarquer l'initiative de l'armateur Grimaldi qui opère avec succès un service entre Gênes et Barcelone, tirant partie d'une conjonction de facteurs favorables :

- le parcours maritime est en droiture, plus court que le trajet autoroutier via la France ;
- Gênes et Barcelone sont de grandes métropoles et contrôlent de riches bassins de fret ;
- les attelages routiers sont accompagnés, prenant en considération le caractère fortement artisanal de la profession dans le sud de l'Europe ;
- enfin et surtout le service est également accessible aux passagers et aux véhicules de tourisme.

Pour J. Ph Huchet, la France est un pays de transit. Son problème routier est l'opposé de ceux de la péninsule ibérique et de l'Italie. Les projets d'autoroutes de la mer entre Nantes et Bilbao ou entre Marseille et le golfe de Gênes sont irréflechis. Il n'y a pas de trafic et par ailleurs la distance est trop courte. Les armateurs de la société des autoroutes maritimes du sud (SAMS) ont d'ailleurs renoncé l'année dernière (juin 2004) au projet de liaison entre Savone faute d'engagement concret des transporteurs routiers à y recourir et de subvention.

Il ajoute que, encouragé par les projets gouvernementaux annoncés par les Cimer et le CIADT, le port de Nantes persiste. Les ports de Cherbourg, Bordeaux, La Rochelle veulent à tout prix leurs autoroutes, comme d'autres ports veulent leur terminal à conteneurs. Il est en effet séduisant de faire financer par l'Etat une activité portuaire qui autrement n'existerait pas.

c. Les réalisations ou les projets

(articles de presse, le Marin, les Echos, le Monde)

– *La liaison Toulon-Civitavecchia*

La première ligne française⁷³ de "merroutage" entre Toulon et Civitavecchia (le port de Rome) a néanmoins été mise en service le 27 janvier 2005. Le navire roulier de la ligne offre une capacité de transport de 400 passagers, 160 voitures et 160 camions pour une traversée de 15 heures (soit un gain de 7 heures par rapport à la route), à raison de trois rotations hebdomadaires. Pour l'instant (avril 2005), la moyenne de ses chargements n'excède pas 25 remorques, qui correspondent au fond de cale de Gefco⁷⁴.

L'Etat a accordé aux armateurs de GLD une subvention d'un montant d'un million d'euros⁷⁵ par an pendant 3 ans. Ceux-ci attendent de l'Europe⁷⁶ une subvention estimée à 3 ou 4 millions d'euros.

La ligne a démarré sans aucune subvention, mais avec d'importantes pertes financières. Néanmoins la fermeture du tunnel de Fréjus durant quelques mois⁷⁷ devrait permettre de "tester" la capacité de la ligne à être une offre alternative aux axes congestionnés.

– *la future autoroute de la mer Nantes-Bilbao (Transgascogne)*

Le rapport du cabinet Catram avait conclu en juillet 2004⁷⁸ à la faisabilité d'une autoroute de la mer Montoir –Bilbao sur la base d'un départ quotidien par sens (140 à 190 000 camions/an).

Le port de Nantes-Saint-Nazaire, très investi dans ce projet, s'est adressé au cabinet Ordiemar⁷⁹ pour définir une approche un peu différente du concept avancé par les pouvoirs publics. Cette notion demande l'engagement des autorités publiques dans un "outil" route-mer d'intérêt général offrant un véritable "itinéraire de délestage" aux congestions ouest pyrénéennes.

L'idée du port de Nantes-Saint-Nazaire est d'offrir un service comportant trois départs quotidiens pour 350 000 remorques/an, avec une flotte de 6 navires, le tout pour un investissement évalué à 350 M€

⁷³ lancée par la compagnie GLD Lines, société détenue à 5% par la compagnie Louis dreyfus et le groupe Grimaldi

⁷⁴ qui assure un transport régulier de voitures pour le compte de PSA

⁷⁵ via l'Agence de financement des infrastructures de transports de France

⁷⁶ dans le cadre de Marco Polo, pour la période 2007-2013

⁷⁷ à la suite de l'accident du 4 juin 2005

⁷⁸ à la demande de la DTMPL

⁷⁹ dont les responsables sont Philippe Poirier d'Ange d'Orsay, ancien magistrat à la Cour des comptes, ancien président du Comité central des armateurs de France entre autres, et Philippe de Dietrich

Selon les responsables d'Ordiemar, le calendrier de faisabilité s'établirait ainsi ; lancement des appels à projets en automne 2005, arrivée des premières propositions au début de l'année 2006, sélection en automne. Ils comptent deux ans pour la construction des navires, la constitution des sociétés et la recherche des partenariats. Ils espèrent que la mise en exploitation de l'autoroute aurait lieu à la fin de l'année 2008.

CONCLUSION

Il n'est pas facile de conclure ce type de synthèse. L'actualité maritime, qui en fournit les thèmes, n'arrête pas d'évoluer.

Pour J.Ph Hucher, on peut se montrer raisonnablement optimistes bien que subsistent quelques menaces.

On peut se montrer optimiste au vu des bons résultats de certaines entreprises françaises de transport, comme la CMA/CGM, ou le groupe Louis Dreyfus qui figure parmi les plus grands transporteurs de céréales, ou le groupe Bourbon, troisième mondial de l'assistance "off shore". On peut souligner aussi le succès remarquable de Brittany Ferries qui, à partir de ses bases de Roscoff et de Saint Malo, étend ses services vers l'est (Le Havre-Plymouth) et vers l'ouest (Santander-Plymouth).

Cependant plusieurs incertitudes demeurent, interdisant d'être plus franchement optimiste parmi lesquelles :

- le risque de marginalisation maritime et ferroviaire irréversible de la France si les autorités de tutelle s'obstinent dans leur isolement. Une véritable révolution culturelle s'impose
- la surcapacité annoncée de transport maritime qui résulte de la quantité de commandes de porte-conteneurs. La Chine est actuellement le moteur de la croissance mondiale du transport maritime. Mais si la croissance chinoise devait seulement ralentir, la surcapacité serait considérable et ses conséquences incalculables sur le transport maritime mondial.
- l'avenir du GIE fiscal français. Comme l'a souligné Armateurs de France, en cas de disparition du GIE fiscal, aucun nouveau navire ne serait plus immatriculé en France.

Le 13 juillet 2005

René TYL

BIBLIOGRAPHIE

Revues

Journal le Marin

Journal de la Marine Marchande

Revue maritime (Revue de l'Institut français de la mer)

Communications

Communications et mémoires de l'Académie de Marine

Communication de Marie-Françoise Pochulu, docteur en histoire, sur l'autonomie des grands ports français

Rapports et documents

Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la politique portuaire française

Rapport sur la sûreté du transport intermodal de conteneurs (CEMT et OCDE)

Rapport sur les conteneurs maritimes et la sûreté (Fondation pour la recherche stratégique)

Rapport de la CNUSED sur le transport maritime

Etudes d'ISEMAR sur les trafics portuaires en France et dans le monde

Rapport du CNT sur la politique maritime

Rapport du sénateur de Richemont sur le pavillon français et sur le cabotage

3. Ouvrages

AUFFRAY, Danièle, *La politique maritime à l'heure mondiale*, éd. l'Harmattan

HUCHET Jean-Philippe, *Les pendules à l'heure, une autre lecture de l'actualité maritime*, éd. Marines éditions

ROUSSEL Michel, *La France maritime ou Narcisse et Cassandre*, éd. Le Sémaphore

