

# LA MER

Hommes . Richesses . Enjeux



Tome 1



*ENA*

**NAVFCO**



# **LA MER**

**HOMMES • RICHESSES • ENJEUX**

Photos de couverture : clichés IFREMER et MARINA-C.E.D.R.I.

# LA MER

## HOMMES • RICHESSES • ENJEUX

Rapports des dix-sept groupes de séminaires  
de la promotion "LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ"  
de l'École Nationale d'Administration  
février à juillet 1988

TOME I

**ENA** ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

**IFREMER** INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE  
POUR L'EXPLOITATION DE LA MER

**NAVFCO** SOCIÉTÉ NAVALE FRANÇAISE DE FORMATION ET DE CONSEIL

L'OUVRAGE

# LA MER

**HOMMES · RICHESSES · ENJEUX**

a été réalisé par

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER

Il est publié en coédition par

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)

et

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA)

avec la participation de

LA SOCIÉTÉ NAVALE FRANÇAISE DE FORMATION ET DE CONSEIL (NAVFCO)

Avis au lecteur

- *Les fonctions, les titres et les appellations étaient ceux en usage en février 1988.*
- *Cet ouvrage comporte une double pagination, l'une générale (en bas de page) et l'autre propre à chaque rapport (en haut de page).*

*Service de la Documentation  
et des Publications (SDP)*  
IFREMER - Centre de Brest  
B.P. 70 - 29263 PLOUZANÉ  
Tél. 98.22.40.13 - Téléx 940 627 F

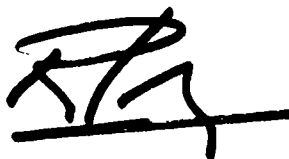
ISBN : 2-905434-19-8

## AVANT-PROPOS

= = = = =

Ecole d'application, l'ENA a pour mission de dispenser une formation professionnelle aux futurs cadres de l'administration française. A ce titre, elle a naturellement vocation à participer à l'effort de modernisation des structures et des techniques administratives. Des travaux de recherche appliquée permettant de développer le réalisme et les capacités d'innovation des élèves et contribuant à faire de l'école un centre de réflexion au service de l'administration y trouvent donc légitimement leur place.

C'est très précisément la fonction assignée au séminaire annuel de l'ENA qui, par sa durée et le travail formel qu'il requiert, est sans doute la composante la plus remarquable de la partie "études" de la scolarité. Chaque élève est placé en situation de membre d'un groupe de travail qui a pour mission d'étudier une question d'actualité et de consigner le fruit de ses réflexions dans un rapport. La richesse des informations recueillies directement auprès des acteurs administratifs concernés par le thème évoqué et le caractère souvent novateur des propositions formulées font de ces rapports une contribution substantielle à une meilleure compréhension de problèmes administratifs complexes. Sous réserve du respect des obligations de secret ou de confidentialité, il y a tout intérêt à mettre le résultat de ces travaux à la disposition des fonctionnaires, des chercheurs et même du public en général. Les rapports des séminaires de 1987 qui portaient sur la santé et l'éducation sont déjà publiés. Je me réjouis que l'IFREMER ait accepté d'éditer ceux consacrés à la mer.



René LENOIR,  
Ancien Ministre,  
Directeur de l'Ecole Nationale  
d'Administration



## P R E F A C E

J'exerçais les fonctions de Conseiller pour les Affaires Stratégiques du Secrétaire Général de la Défense Nationale lorsqu'à la mi-1987, Roger FAUROUX, Directeur de l'ENA, m'a annoncé qu'il avait choisi la Mer comme thème central des séminaires de recherche 1988 de l'école et m'a demandé d'en assurer le montage puis la coordination.

Vaste sujet ! découpé dès le départ en trois grandes parties, juridique, économique et stratégique, correspondant aux domaines d'intérêt des élèves. Une première liste de 36 sujets fut établie, aisément ramenée, faute de maître de conférence ou de substance de l'énoncé, à la vingtaine, 17 exactement, de séminaires souhaités par la direction de l'école.

A de très rares exceptions près, toutes les personnalités finalement contactées pour diriger les séminaires ont rapidement accepté. La population en est, et c'est un critère auquel j'ai attaché un très grand prix, largement différenciée : hauts fonctionnaires civils, amiraux, industriels, universitaires, syndicaliste. Moins de la moitié des maîtres de conférence étaient issus de l'Ecole, autre critère capital à mes yeux.

Grâce au concours des professeurs, des thèmes attrayants et variés ont pu être proposés aux élèves, qui ont vu un de leurs trois premiers choix satisfait dans plus de 80 % des cas.

Avec leur voracité coutumière en la matière, les élèves se sont lancés à la recherche de personnalités qualifiées afin de les questionner. Comme le montrent les annexes des rapports, plusieurs centaines de personnes ont été ainsi sollicitées, y compris les intervenants introduits par les maîtres de conférence.

C'est une des raisons de l'intérêt de ces rapports, auxquels les élèves ont consacré eux-mêmes beaucoup de labeur et de réflexion. Leurs travaux, ponctués par des conférences du Secrétaire d'Etat à la mer, de l'Inspecteur Général de la Marine et autres hauts responsables, ont



été également enrichis par des voyages en France et à l'étranger.

Aussi, les analyses et les propositions qu'ils contiennent sont-elles le plus souvent d'une grande valeur. L'IFREMER a jugé, à juste titre, qu'elles l'étaient suffisamment pour faire l'objet d'une publication, préfinancée pour la plus grande part par ses soins.

J'ai été pour ma part très heureux de m'y associer, en tant que Président d'une société navale, dont la mission est de fournir, aux pays étrangers qui en font la demande à la France, l'assistance navale ou maritime (conseil, formation, support, infrastructure...) dont ils estiment avoir besoin.

Je voudrais pour terminer remercier tous les maîtres de conférence pour leur très éminent concours, la direction et les services de l'école pour leur aide, et formuler le voeu que de nombreux élèves aient été saisis, au cours de ces séminaires, par le virus de la mer.

J. CHABAUD



Vice Amiral (CR) Jean CHABAUD  
Président Directeur Général  
de NAVFCO

# LA MER

## HOMMES, RESSOURCES, ENJEUX

### TABLE DES MATIÈRES

#### TOME I

|   |            |
|---|------------|
| Introduction .....  | 9          |
| <b>CHAPITRE 1</b>   |            |
| <b>Le droit de la mer et les détroits internationaux .....</b>                  | <b>11</b>  |
| <b>CHAPITRE 2</b>   |            |
| <b>L'évolution de la flotte de commerce française .....</b>                     | <b>87</b>  |
| <b>CHAPITRE 3</b>   |            |
| <b>Les transports maritimes internationaux .....</b>                            | <b>161</b> |
| <b>CHAPITRE 4</b>   |            |
| <b>Sécurité et sauvetage en mer, le cas de la plaisance .....</b>               | <b>229</b> |
| <b>CHAPITRE 5</b>   |            |
| <b>Recherche en mer et développement économique .....</b>                       | <b>295</b> |
| <b>CHAPITRE 6</b>   |            |
| <b>Les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales en mer .....</b> | <b>367</b> |
| <b>CHAPITRE 7</b>   |            |
| <b>L'évolution sociale des populations attachées à la mer :</b>                 |            |
| <b>les marins de commerce .....</b>   | <b>435</b> |
| <b>CHAPITRE 8</b>   |            |
| <b>Les perspectives d'avenir des loisirs de la mer .....</b>                    | <b>509</b> |
| <b>CHAPITRE 9</b>   |            |
| <b>Les ports français, perspectives pour l'an 2000 .....</b>                    | <b>589</b> |
| <b>Liste des annexes et documents .....</b>                                     | <b>651</b> |

## **TOME II**

|   |            |
|---|------------|
| <b>CHAPITRE 10</b>  |            |
| <b>Organisation européenne en matière de produit de la mer .....</b>                        | <b>11</b>  |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 11</b>  |            |
| <b>Le rôle de la mer dans le développement des DOM/TOM .....</b>                            | <b>81</b>  |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 12</b>  |            |
| <b>La politique internationale de la France et les moyens navals et maritimes .....</b>     | <b>161</b> |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 13</b>  |            |
| <b>Les stratégies navales des grandes puissances .....</b>                                  | <b>231</b> |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 14</b>  |            |
| <b>La sécurité de l'Europe en Méditerranée, l'exemple des Balkans .....</b>                 | <b>299</b> |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 15</b>  |            |
| <b>Les zones exemptes d'armes nucléaires et les zones de paix en mer .....</b>              | <b>369</b> |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 16</b>  |            |
| <b>La France et les équilibres géopolitiques dans le Pacifique Sud .....</b>                | <b>435</b> |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE 17</b>  |            |
| <b>Le Nord-Ouest de l'océan Indien et<br/>l'approvisionnement énergétique mondial .....</b> | <b>511</b> |
| <br>  |            |
| <b>Liste des annexes et documents .....</b>   | <b>583</b> |

## INTRODUCTION

Ce n'est pas un hasard si la promotion "Liberté, Egalité, Fraternité" a choisi comme thème de séminaire en 1988 "la mer".

Si l'histoire de France est plutôt celle d'un pays terrien, la tradition maritime est aussi une des données de notre histoire. Plus que jamais aujourd'hui la marge d'anticipation technique que la France a su conserver au plan international est un atout pour l'Europe. C'est du moins ce que se proposent d'éclairer les textes des séminaires de la promotion "Liberté, Egalité, Fraternité".

Plusieurs indicateurs révèlent l'importance du secteur maritime pour l'économie française ainsi que pour la vie sociale et la politique internationale du pays

- avec 11 millions de km<sup>2</sup>, la zone économique française constitue le troisième espace océanique après celui des Etats-Unis et celui de la Grande-Bretagne ;
- 70 % des échanges extérieurs de la France, exprimés en tonnages, transitent par voie maritime ; 20 % des marchandises débarquant dans les ports français sont destinées aux partenaires de la Communauté Economique Européenne ;
- sur un chiffre d'affaires total de 17 milliards de francs, la flotte de commerce assure 6 milliards en trafic tiers, c'est-à-dire entre ports étrangers ;
- les emplois liés aux activités maritimes se situent dans des professions en pleine évolution ;
- 10 % de la population française vit sur le littoral et la moitié des Français choisissent le bord de mer pour leurs vacances ;
- répondre à l'attente de développement de nos départements et territoires d'outre-mer est une tâche prioritaire.

Parmi les atouts de la France, on compte la volonté du gouvernement de favoriser les programmes de recherche et de développement dans tous les secteurs liés à la mer. C'est ainsi que la création en 1984 de l'IFREMER répond au besoin de constituer un outil de recherche et développement, conformément aux priorités du gouvernement et aux besoins de l'économie.

La place de la science et des techniques françaises est l'une des premières dans le domaine de la connaissance, de l'exploration et de l'exploitation des ressources de la mer.

Dans le domaine scientifique les résultats sont atteints par la qualité des équipes scientifiques nationales engagées dans de nombreuses coopérations internationales au plus haut niveau et grâce au fait que les moyens les plus modernes de pénétration sous-marine par sous-marins habités ou par engins robots sont mis à leur disposition. Dans peu de temps, des moyens satellitaires permettront une nouvelle observation des océans à une échelle totalement nouvelle.

Dans le domaine technique, la qualité des moyens d'intervention sous-marine a également permis à notre pays de tenir une place importante dans le domaine des activités offshore, pétrolières aujourd'hui, liées à l'exploitation d'autres ressources minérales demain. L'ensemble des activités maritimes bénéficient d'un renouvellement des technologies pour lui permettre d'aborder avec un renouveau de compétitivité les années à venir aussi bien dans les domaines du transport maritime que dans celui de l'exploitation des ressources vivantes de la mer.

Enfin, connaissance scientifique et développement technologique doivent permettre à la France de jouer un rôle éminent dans la protection du milieu marin qui est l'un des enjeux les plus importants pour l'avenir de la planète et des activités humaines.

Même si l'évolution du droit international a conduit les pays à s'appropriier des eaux territoriales agrandies et à étendre leur souveraineté sur les zones économiques exclusives, l'océan reste le champ de l'action internationale et la vocation de la France est d'y exercer sa présence, militaire et diplomatique bien sûr, mais également en faveur de la coopération pour le développement.

L'ensemble des thèmes traités par les élèves français et étrangers de l'ENA en 1988 aura permis non seulement à la promotion elle-même de prendre conscience de ces réalités mais de fournir à tous ceux qui s'intéressent à la mer et qui exercent des responsabilités professionnelles une somme de réflexions et de documentations éclairées par la nouveauté du regard porté par de jeunes administrateurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thierry Klinger', with a large, stylized initial 'T'.

Thierry KLINGER

Directeur Général Adjoint  
de l'IFREMER

## CHAPITRE 1

# LE DROIT DE LA MER ET LES DÉTROITS INTERNATIONAUX

sous la direction de Gilbert GUILLAUME  
*Conseiller d'État*  
*Juge à la Cour Internationale de Justice*

**Par**

|       |                         |
|-------|-------------------------|
| M.    | BOUCHARD Christophe     |
| Mlles | CORBACHO-CARILLO Susana |
|       | ENNAJI Rachida          |
| MM.   | ESPINOSA MARTY Rodrigo  |
|       | FRATACCI Stéphane       |
|       | HENRY François          |
|       | LAFORET Jean-Marc       |
|       | LERCHER Alain           |
| Mlles | NIENSTEDT Corinna       |
|       | PY Véronique            |
|       | REGIS Nathalie          |
| MM.   | SIMON Jean-Pierre       |
|       | VINCENT Jean-Philippe   |



## INTRODUCTION

Passage maritime resserré entre deux terres, le détroit est un lieu de confrontation des intérêts terrestres et des intérêts maritimes : les puissances navales souhaitent y passer librement, les Etats riverains entendent que ce passage ne porte pas atteinte à leur sécurité.

Dans le cas de la France, cette contradiction revêt une importance particulière, car elle est à la fois troisième puissance navale mondiale et riveraine du détroit le plus fréquenté du monde, le pas de Calais. Il est donc dans l'intérêt de notre pays que les détroits relèvent d'un régime juridique satisfaisant.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (1) établit, dans sa partie III, un régime général des détroits servant à la navigation internationale. Mais cette convention n'est pas encore entrée en vigueur.

Dans cette situation d'incertitude juridique, et étant donné l'importance du problème des détroits pour la France, il y a lieu de se demander quel est à l'heure actuelle le droit applicable.

La France a signé la convention de Montego Bay, mais ne l'a pas ratifiée. Indépendamment des obstacles que pourraient présenter d'autres dispositions de la convention, il convient d'examiner si, au regard de la seule partie III, la ratification correspondrait ou non aux intérêts de la France.

Enfin, en tant qu'Etat riverain, il importe que nous précisions de quel statut nous entendons doter nos détroits. La situation particulière de la France ne manquera pas de donner à cette prise de position un caractère exemplaire.

\*

Après avoir analysé les fondements de l'instabilité du régime juridique des détroits internationaux et les solutions dégagées sur ce point par la partie III de la convention de Montego Bay, nous examinerons quelle doit être l'attitude de la France à l'égard de cette partie de la convention. Il restera alors à tirer les conséquences de ce choix dans les détroits dont la France est riveraine.

\*  
\* \*

---

(1) ou "convention de Montego Bay" dans la suite du rapport



## SOMMAIRE

### PREMIÈRE PARTIE : LA NOUVELLE QUESTION DES DÉTROITS

- 1.- Les détroits internationaux jusqu'en 1982 : un régime juridique instable P. 3
- 1.1.- Un régime dominé initialement par la liberté de passage P. 3
- 1.1.1.- Le régime de liberté de passage
- 1.1.2.- Les régimes conventionnels
- 1.2.- L'émergence d'un statut général P. 4
- 1.3.- La remise en cause du statut général P. 5
- 1.3.1.- Un statut contesté
- 1.3.2.- Un statut inadapté
- 2.- La convention de Montego Bay définit un nouveau régime juridique pour les détroits internationaux P. 7
- 2.1.- Un compromis entre puissances maritimes et Etats riverains des détroits P. 7
- 2.2.- La consécration de l'autonomie juridique des détroits internationaux P. 7
- 2.2.1.- Une pluralité de régimes
- 2.2.2.- Les droits et obligations des Etats dans le régime du passage en transit

### DEUXIÈME PARTIE : LA FRANCE FACE À LA CONVENTION DE MONTEGO BAY

- 1.- Le nouveau régime juridique des détroits satisfait dans l'ensemble les intérêts de la France P. 16
- 1.1.- La France, puissance maritime, a besoin d'une liberté de passage dans les détroits P. 16
- 1.1.1.- Une nécessité pour les échanges commerciaux
- 1.1.2.- Un impératif militaire

|   |       |
|---|-------|
| 1.2.- La France, Etat riverain, doit préserver ses intérêts nationaux dans sa mer territoriale  | P. 22 |
| 1.3.- Le silence de la convention sur le temps de guerre ne porte pas atteinte aux intérêts de la France                                | P. 26 |
| <b>2.- Une éventuelle ratification française se heurterait à deux difficultés indépendantes des dispositions relatives aux détroits</b> | P. 29 |
| 2.1.- Le régime prévu pour l'exploration et l'exploitation des fonds marins n'est pas satisfaisant                                      | P. 29 |
| 2.2.- Dans le cadre des Communautés européennes, une ratification isolée de la France apparaît incertaine                               | P. 30 |
| <b>3.- L'attitude de la France en l'absence d'entrée en vigueur de la convention de Montego Bay</b>                                     | P. 31 |
| 3.1.- L'état du droit : le régime juridique des détroits constitue du droit coutumier en formation                                      | P. 31 |
| 3.1.1.- Le caractère coutumier du régime du passage en transit donne lieu à des appréciations divergentes                               |       |
| 3.1.2.- Ce que pourrait être la position de la France sur cette question  |       |
| 3.2.- La France doit conforter le caractère coutumier du droit de passage en transit  | P. 34 |
| 3.2.1.- La France doit exercer son droit de passage en transit dans les détroits  |       |
| 3.2.2.- La nécessité d'une action diplomatique  |       |

### TROISIÈME PARTIE : LA FRANCE ET SES DÉTROITS

|  |       |
|--|-------|
| <b>1.- L'application des dispositions de la convention de Montego Bay conduit à exclure du régime du passage en transit un nombre important de détroits français</b> | P. 37 |
| 1.1.- Les détroits en eaux intérieures   | P. 37 |
| 1.2.- Les détroits ne servant pas à la navigation internationale   | P. 38 |

|  |       |
|--|-------|
| <b>2.- La France doit poursuivre l'action de délimitation dans les détroits internationaux dont elle est riveraine</b> | P. 40 |
| 2.1.- Les détroits antillais   | P. 40 |
| 2.2.- Les détroits méditerranéens  | P. 41 |
| 2.2.1.- Les bouches de Bonifacio   |       |
| 2.2.2.- Le passage entre le cap Corse et l'île de Capraia  |       |
| 2.3.- Le pas de Calais   | P. 43 |
| <b>3.- La France doit renforcer le caractère exemplaire du pas de Calais</b>   | P. 44 |
| 3.1.- Le droit de passage en transit doit être affirmé   | P. 44 |
| 3.2.- La coopération franco-britannique doit être développée   | P. 46 |
| 3.2.1.- En matière de navigation   |       |
| 3.2.2.- En matière de pollution  |       |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b><u>CONCLUSION</u></b> | P. 49 |
|--------------------------|-------|

**ANNEXES**

**PREMIÈRE PARTIE**

**LA NOUVELLE QUESTION DES DÉTROITS**

Le régime juridique des détroits internationaux a connu une profonde évolution depuis le XIXe siècle, reflet d'une part du développement progressif du droit de la mer, et d'autre part du rapport de forces entre les puissances maritimes et les Etats riverains des détroits.

\*

La notion de détroit repose à la fois sur des caractéristiques géographiques et sur des considérations juridiques.

Du point de vue géographique un détroit est un passage naturel resserré entre deux côtes, qui fait communiquer entre elles deux parties d'espaces maritimes. Il ressort de cette définition qu'il s'agit uniquement de passages maritimes et naturels, ce qui exclut d'une part les cours d'eau et de l'autre les canaux.

A la différence des détroits, ces derniers font partie intégrante du territoire de l'Etat qu'ils traversent et relèvent de son entière souveraineté, à moins qu'une convention internationale n'en dispose autrement. Les canaux internationaux les plus importants, qui n'entrent pas dans le champ d'étude du présent rapport, sont :

- le canal de Suez, régi par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 ;
- le canal de Kiel, visé par les articles 380 à 386 du traité de Versailles du 28 juin 1919 ;
- le canal de Panama, gouverné par le traité de Washington du 7 septembre 1977.

Tous les détroits ne sont pas des détroits internationaux. Une définition de ces derniers est donnée par la Cour Internationale de Justice dans son arrêt relatif à l'affaire du détroit de Corfou du 9 avril 1949. Selon la Cour, "le critère décisif pour la qualification du détroit paraît être tiré de la situation géographique du détroit, en tant que ce dernier met en communication deux parties de la haute mer, ainsi que du fait que le détroit est utilisé aux fins de la navigation internationale". Deux critères sont donc retenus par la Cour : la situation géographique du détroit et son utilisation par la navigation internationale.

\*

## 1.- LES DÉTROITS INTERNATIONAUX JUSQU'EN 1982 : UN RÉGIME JURIDIQUE INSTABLE

Trois grandes étapes jalonnent l'évolution du régime des détroits internationaux jusqu'à la convention de Montego Bay.

### 1.1.- Un régime dominé initialement par la liberté de passage

Traditionnellement la navigation dans les détroits ne se distingue pas la plupart du temps de celle en haute mer. Toutefois un régime moins libéral prévaut dans certains d'entre eux.

#### 1.1.1.- Le régime de liberté de passage

Le régime applicable au passage des navires dans les détroits est dès le XIXe siècle commandé par la largeur de la mer territoriale. Or, la limite ordinaire de celle-ci est généralement fixée, en vertu d'une coutume dont l'origine remonte au XVIIIe siècle, à trois milles marins du rivage. Il s'ensuit que le plus souvent le détroit est assez large pour que les deux bandes de mer territoriale ne se rejoignent pas et que subsiste au milieu un espace de haute mer naturellement soumis au régime de la liberté des mers. Celle-ci comprend à cette époque la liberté de pêche et la liberté de navigation, tant des navires de commerce que des bâtiments de guerre.

Ce régime général de liberté de passage est propre à satisfaire les préoccupations stratégiques et les intérêts commerciaux des puissances maritimes, sans que les Etats riverains des détroits puissent exercer de contrôle.

#### 1.1.2.- Les régimes conventionnels

Un problème se pose cependant lorsque le détroit est assez resserré pour que les mers territoriales des pays riverains se rejoignent, c'est-à-dire lorsque la largeur maximale du détroit est égale ou inférieure au double de la mer territoriale, soit à moins de six milles. La question est rendue encore plus délicate lorsque les deux rives du détroit appartiennent au même Etat.

En pareille hypothèse des régimes conventionnels particuliers ont été élaborés. Trois cas doivent être mentionnés :

- Les détroits turcs, Bosphore et Dardanelles, dont le régime juridique a subi d'incessantes modifications, reflet des variations de la situation politique, et sur lesquels la Turquie a toujours vigoureusement défendu ses droits de contrôle, s'opposant longtemps au passage des navires de guerre. D'une situation de fermeture absolue à tous les navires, le régime des détroits turcs a progressivement évolué vers l'admission de la navigation commerciale, d'abord russe, puis des autres nations.

Le passage des navires de guerre est demeuré frappé d'interdiction jusqu'à la conclusion de la convention de Lausanne, du 24 juillet 1923, qui instaure un régime de liberté complète. La convention de Montreux du 20 juillet 1936, qui lui succède, confirme le principe de la liberté de passage pour les navires de commerce mais instaure, en ce qui concerne les bâtiments de guerre, un régime de contrôle plus libéral pour les Etats riverains de la mer Noire que pour les autres Etats. Cette convention est toujours en vigueur.

- **Les détroits baltes**, Sund, grand Belt et petit Belt, qui ont donné lieu pendant plus de quatre siècles à la perception par le Danemark de droits de passage sur les navires de commerce. Ces péages ont été abolis par le traité de Copenhague du 14 mars 1857, aux termes duquel le Danemark s'est engagé à ne plus prélever aucun droit sur les navires transitant par les détroits, après versement par les puissances utilisatrices d'une indemnité compensatrice.

- **Le détroit de Magellan**, régi par le traité conclu à Buenos Aires entre l'Argentine et le Chili le 23 juillet 1881, qui instaure un régime fondé sur la liberté de passage pour les pavillons de toutes les nations, sur la neutralisation perpétuelle du détroit et sur l'interdiction d'en fortifier les rives.

### 1.2.- L'émergence d'un statut général

Celui-ci fait l'objet d'une élaboration jurisprudentielle avant de connaître une consécration conventionnelle.

Dans son **arrêt sur le détroit de Corfou**, la Cour Internationale de Justice aborde, la première, la question du régime applicable aux détroits internationaux. De l'avis de la Cour, "il est généralement admis et conforme à la coutume internationale que les Etats, en temps de paix, possèdent le droit de faire passer leurs navires de guerre" dans les détroits internationaux, "sans obtenir au préalable l'autorisation de l'Etat riverain, pourvu que le passage soit innocent".

Ainsi existent à l'époque deux catégories de détroits internationaux :

- ceux d'une largeur supérieure à six milles, où s'applique le "principe de la liberté des communications maritimes" ;
- ceux couverts en tout ou partie par la mer territoriale d'un ou plusieurs Etats, où prévaut le droit de passage inoffensif en temps de paix.

**La convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë**, entrée en vigueur le 10 septembre 1964 et à laquelle la France n'est pas partie, confirme cette solution et l'étend aux détroits qui, tel celui de Tiran, "mettant en communication une partie de la haute mer avec la mer territoriale d'un Etat étranger, servent à la navigation internationale" (article 16 § 4).

Régime classique du passage dans la mer territoriale, **le passage inoffensif**, dont bénéficient tant les navires de commerce que les bâtiments de guerre, se définit par ses deux termes :

- le passage s'entend sans arrêt ni mouillage, à moins qu'ils ne constituent des incidents ordinaires de la navigation, ou en cas de force majeure ;
- le passage est réputé inoffensif, à condition qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat riverain. Dans cette perspective, les sous-marins sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon.

Quant aux aéronefs, ils ne bénéficient pas dans l'espace aérien surjacent à la mer territoriale d'un droit général de survol. Cet espace relève en effet de la souveraineté de l'Etat, comme le reconnaît la convention de Chicago du 7 décembre 1944.

Le passage inoffensif dans les détroits internationaux se distingue cependant du passage inoffensif dans la mer territoriale sur un point : alors que dans cette dernière l'Etat riverain peut en suspendre l'exercice de façon non discriminatoire et à titre temporaire pour la protection de sa sécurité, cette faculté ne lui est pas reconnue dans les détroits.

### **1.3.- La remise en cause du statut général**

#### **1.3.1.- Un statut contesté**

Les règles dégagées par la Cour Internationale de Justice et codifiées dans la convention de 1958 se révèlent, dans les années qui suivent, peu adaptées à la sauvegarde des intérêts en présence et sont en conséquence contestées.

Cette controverse porte à la fois sur la définition même des détroits internationaux et sur les caractéristiques du passage inoffensif.

Pour ce qui est de la définition des détroits, les deux critères retenus, situation géographique et navigation internationale, sont discutés.

Les Etats arabes contestent en premier lieu que les détroits qui font communiquer la haute mer et la mer territoriale d'un Etat riverain puissent être assimilés aux détroits mettant en communication deux parties de la haute mer. Ils refusent pour ce motif de signer la convention de 1958.

L'élément fonctionnel de la définition est par ailleurs source d'incertitude. L'ambiguïté porte sur la question de savoir si le véritable critère est l'usage effectif du détroit par la navigation internationale ou seulement son aptitude à servir à cette fin. En d'autres termes, on ignore ce qui, du volume du trafic ou de la capacité du détroit, est déterminant.



S'agissant du passage inoffensif, la controverse porte sur le terme "inoffensif", lequel est susceptible d'interprétations diverses. L'"innocence" du passage d'un navire de guerre doit-elle s'apprécier uniquement en fonction de son comportement pendant le passage (à savoir un critère objectif) ? Ou peut-on tenir compte d'autres considérations, telles que le pavillon, la destination ou la mission du navire (qui sont des critères subjectifs) ? L'imprécision de la définition de la convention de 1958 ne permet pas d'apporter une réponse sûre à cette question. Dans ces conditions, grande est la crainte des puissances maritimes de voir les Etats riverains se livrer à des appréciations discrétionnaires, voire arbitraires, du caractère inoffensif du passage.

Un second point de divergence concerne la reconnaissance du droit de passage inoffensif aux navires de guerre. Alors que la plupart des puissances navales affirment l'existence de ce principe, d'autres Etats, dont l'Union Soviétique à l'époque, le contestent et subordonnent le passage des bâtiments de guerre à une notification ou à une autorisation préalable. Tel est en particulier le cas du Danemark qui, en vertu d'une ordonnance du 27 février 1976 (faisant suite à un texte du 25 juillet 1951), soumet à notification préalable le passage d'un nombre quelconque de bâtiments de guerre dans le petit Belt et de plus de trois navires dans le grand Belt et le Sund.

### 1.3.2.- Un statut inadapté

L'incertitude des règles en vigueur serait peut-être demeurée supportable si d'autres éléments du droit de la mer n'avaient été remis en cause entre temps.

La généralisation des mers territoriales de douze milles et la reconnaissance de cette limite comme règle coutumière donnent en effet à la question des détroits une dimension nouvelle. Cette territorialisation peut virtuellement affecter quelque 116 détroits. Si nombre d'entre eux importent peu à la navigation internationale, certains jouent un rôle essentiel : Gibraltar, Ormuz, Bab-el-Mandeb, Malacca, Lombok. Or le régime du passage inoffensif ne donne pas satisfaction aux puissances navales pour ce qui concerne le passage des bâtiments de guerre, en particulier des sous-marins, et le survol des aéronefs.

De leur côté, certains Etats riverains des détroits mettent en cause le principe du passage inoffensif, qu'ils considèrent comme insuffisant pour assurer leur sécurité. C'est ainsi que la Malaisie et l'Indonésie, inquiètes des risques de pollution que fait peser sur leurs côtes le trafic croissant des pétroliers géants dans le détroit de Malacca, affirment dans une déclaration du 27 novembre 1971 que ce détroit ne constitue pas une voie d'eau internationale.

A plus long terme, la consécration coutumière de la notion de zone économique exclusive de 200 milles est porteuse du risque de suppression dans tous les détroits du monde des bandes de haute mer qui ont pu survivre à l'extension de la mer territoriale. La liberté des mers perdrait dans cette zone son caractère absolu et indéterminé et risquerait de se trouver limitée par les droits que l'Etat riverain exerce ou aspire à exercer sur ce nouvel espace maritime.

C'est pour tenter de résoudre l'ensemble de ces problèmes que la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est orientée vers l'établissement d'un nouveau statut des détroits internationaux.

## **2.- LA CONVENTION DE MONTEGO BAY DÉFINIT UN NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE POUR LES DÉTROITS INTERNATIONAUX**

Compromis issu d'une négociation entre puissances maritimes et Etats riverains, un nouveau régime juridique des détroits internationaux est défini dans la convention de Montego Bay.

### **2.1.- Un compromis entre puissances maritimes et Etats riverains des détroits**

En étendant leur mer territoriale, les Etats riverains entendent exercer pleinement leur souveraineté sur ces nouveaux espaces ; ils préconisent donc l'application à tous les détroits du droit de passage inoffensif.

Face à cette position, les puissances maritimes tiennent avant tout à préserver la mobilité de leur flotte commerciale et militaire, considérant comme de la première importance que leurs bâtiments de guerre et leurs avions puissent jouir dans les détroits d'une totale liberté de passage.

Lorsque la conférence s'ouvre à Caracas en juillet 1974, la volonté commune des puissances maritimes trouve son expression dans la formation du groupe des cinq qui réunit confidentiellement les Etats-Unis, la France, le Japon, le Royaume-Uni et l'Union Soviétique.

La libre circulation dans les détroits devient rapidement un des termes d'une négociation globale ("package deal"), sa reconnaissance par les Etats riverains conditionnant l'acceptation, par les puissances maritimes, de l'extension de la mer territoriale et de la création de la zone économique exclusive.

Dès la première session de la conférence, un compromis est trouvé sur ce point et les tentatives ultérieures de certains Etats riverains pour remettre en cause la solution retenue échoueront toutes.

### **2.2.- La consécration de l'autonomie juridique des détroits internationaux**

Alors que la convention de Genève n'accorde aux détroits qu'un seul paragraphe inclus dans un article relatif à l'exercice du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, la convention de Montego Bay consacre un chapitre entier, la partie III (1), aux détroits servant à la navigation internationale. Ainsi, se trouve reconnue l'autonomie juridique du régime des détroits par rapport aux autres dispositions de la convention et en particulier vis-à-vis de celles relatives à la mer territoriale.

---

(1) voir annexe 1

La convention établit une distinction fondamentale entre d'une part un régime de droit commun intitulé "droit de passage en transit", applicable à la plupart des détroits nouvellement territorialisés, et d'autre part les régimes gouvernant les autres détroits où prévalent soit le passage inoffensif, soit la liberté de navigation, soit des dispositions conventionnelles spéciales.

La convention définit également les droits et obligations dont jouissent et auxquels sont soumis tant les Etats utilisateurs que les Etats riverains des détroits internationaux.

### 2.2.1.- Une pluralité de régimes

a) **Le régime du passage en transit** "s'applique aux détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive" (article 37). Entrent dans cette catégorie des détroits tels que le pas de Calais, Gibraltar, Ormuz, Bab-el-Mandeb et Malacca. Dans ces détroits, "tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave" (article 38). Ce mode de passage correspond à "l'exercice de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide à travers le détroit", selon le mode normal de navigation des navires et aéronefs.

Ce nouveau régime tente de réaliser un compromis entre d'une part la liberté de navigation existant en haute mer, à laquelle étaient attachées les puissances maritimes et, d'autre part, le passage inoffensif appliqué dans les eaux territoriales, que préconisaient les Etats riverains des détroits.

Le passage en transit ne se confond pas complètement avec le régime de la haute mer. Il s'en distingue par l'obligation de continuité et de rapidité du passage. Les navires ne sont pas autorisés à s'arrêter dans les détroits au cours de leur transit, ni à se livrer à des manoeuvres autres que celles nécessaires à leur déplacement, sauf cas de force majeure ou de détresse. Autant d'obligations auxquelles ils ne sont pas astreints en haute mer.

D'un autre côté le passage en transit peut paraître plus avantageux, si l'on considère qu'il s'exerce dans toute la largeur du détroit, réserve faite des eaux intérieures, alors que dans les détroits où subsiste un couloir de haute mer séparant les mers territoriales, les libertés de navigation et de survol ne valent que dans ce couloir de haute mer et dans l'espace aérien surjacent.

Si l'on compare le passage en transit au passage inoffensif de la convention de 1958, on relève que :

- les deux régimes sont identiques pour ce qui est des navires de commerce ;

- la distinction essentielle concerne les bâtiments de guerre et les aéronefs dans la mesure où, dans le nouveau régime :

- . les sous-marins sont dispensés de naviguer en surface ;
- . les aéronefs, tant civils que d'Etat, bénéficient d'un droit de survol.

Il s'agit donc d'un régime fort libéral qui met fin aux incertitudes qui ont caractérisé le passage inoffensif et offre à la navigation, en particulier militaire, des garanties bien supérieures propres à répondre aux exigences des puissances navales.

Un problème se posait pour les Etats archipels, tels l'Indonésie ou les Philippines, dont le territoire est éclaté au milieu d'un vaste espace maritime et qui entendaient exercer leur souveraineté sur cet espace. Cette revendication fut acceptée par la conférence et se traduisit par l'institution d'un régime spécifique des eaux archipélagiques, proche de celui des eaux intérieures. Mais, dans ces eaux archipélagiques, s'applique désormais un "droit de passage archipélagique", défini à l'article 53 de la convention (1), analogue au droit de passage en transit.

Malgré certaines différences de terminologie, les règles qui régissent les droits de l'Etat du pavillon et ceux de l'Etat archipel en ce qui concerne le passage archipélagique sont identiques à celles fixées pour le passage en transit. Il s'ensuit que la navigation et le survol sont aussi libres dans les eaux archipélagiques que dans la catégorie de droit commun, à condition que les navires et les aéronefs empruntent les voies de circulation ou les routes aériennes désignées par l'Etat archipel ou, à défaut, celles suivies normalement par la navigation internationale.

Plusieurs détroits particulièrement importants pour les communications militaires relèvent du régime du passage archipélagique. Il en est ainsi pour les détroits de Lombok, de la Sonde et de Macassar.

#### **b) Plusieurs catégories de détroits connaissent un régime différent.**

- . **Le droit de passage inoffensif** non susceptible de suspension subsiste pour deux types de détroits :

- "les détroits formés par le territoire continental d'un Etat et une île appartenant à cet Etat, lorsqu'il existe au large de l'île une route de haute mer, ou une route passant par une zone économique exclusive, de commodité comparable du point de vue de la navigation et des caractéristiques hydrographiques" (article 38 § 1). Les détroits de Pemba et de Zanzibar (entre la côte de la Tanzanie et les îles de Pemba et de Zanzibar) et le détroit de Corfou appartiennent à cette catégorie. La question est plus délicate pour le détroit de Messine, dans la mesure où le contournement de la Sicile peut rallonger sensiblement le trajet.

---

(1) voir annexe 1

- les détroits reliant la mer territoriale d'un Etat à une partie de la haute mer ou à la zone économique exclusive d'un autre Etat (article 45 § 1 b). Cette disposition a pour effet d'exclure le détroit de Tiran du passage en transit et de maintenir en vigueur le statut qui était le sien auparavant. Cependant le traité de paix du 26 mars 1979 entre l'Egypte et Israël prévoit, sur une base bilatérale, l'application d'un régime plus libéral pour ce détroit en y reconnaissant la liberté de navigation et de survol aux navires et aéronefs de toutes les nations.

La convention de Montego Bay réglemente de façon plus détaillée que par le passé le passage inoffensif et tente de lever les ambiguïtés dont la convention de Genève était porteuse sur ce point. Les précisions les plus significatives se rapportent au sens du mot "inoffensif" et à la portée des pouvoirs de réglementation de l'Etat riverain. Les nouvelles dispositions sont marquées par l'objectivité des critères d'appréciation du caractère inoffensif du passage. En outre, la convention énumère les activités qui ne sont pas considérées comme inoffensives et les pouvoirs de réglementation de l'Etat côtier.

**. La liberté de navigation et de survol prévaut dans d'autres catégories de détroits.**

Tel est le cas des "détroits servant à la navigation internationale qu'il est possible de franchir par une route de haute mer ou une route passant par une zone économique exclusive de commodité comparable du point de vue de la navigation et des caractéristiques hydrographiques" (article 36). Dans la mesure où le franchissement est possible, sans qu'il soit nécessaire de passer dans la mer territoriale du ou des Etats riverains, cette disposition vise deux cas :

- les détroits d'une largeur supérieure à 24 milles, tels celui de Béring ou le Canal de Mozambique ;

- les détroits d'une largeur inférieure à 24 milles, où subsiste un chenal navigable de haute mer parce que le ou les Etats riverains n'ont pas porté leur mer territoriale jusqu'à 12 milles.

Appartiennent à cette catégorie les détroits japonais (La Pérouse, Tsugaru, Tsushima, Chosen, Osumi), le Japon ayant étendu ses eaux territoriales à 12 milles en 1977, tout en précisant que cette mesure ne s'appliquait pas aux cinq détroits en question. L'attitude japonaise vise à limiter l'exercice de la liberté de navigation et de survol à la seule portion de mer non couverte par la mer territoriale, alors que l'application uniforme de la règle des 12 milles aurait eu pour conséquence d'étendre le passage en transit à toute la largeur des détroits, exception faite des eaux intérieures.

La liste des libertés de la haute mer prévue par la convention de Montego Bay n'est pas exhaustive et comprend notamment, outre les quatre libertés énoncées dans la convention de Genève (navigation, pêche, pose de câbles et de pipelines sous-marins, survol), deux nouvelles libertés : la construction d'îles artificielles et la recherche scientifique. En haute mer, les navires de guerre demeurent libres d'entreprendre les manoeuvres, patrouil-

les, opérations de mouillage, exercices d'armes qui s'attachent normalement à leur qualité, sous réserve de respecter les droits des autres usagers de la haute mer. Ceci vaut sans conteste pour les détroits où subsiste une portion de haute mer.

La question est plus incertaine pour les détroits plus nombreux où subsiste seulement une zone économique exclusive. Les puissances maritimes ont certes toujours soutenu que les droits des Etats côtiers dans cette zone étaient limitativement énumérés par la convention et que du point de vue de la navigation, elle ne se différenciait en rien de la haute mer. Ce point de vue n'est cependant pas partagé par tous les Etats riverains et par conséquent des discussions ne sont pas exclues pour l'avenir. A cet égard, une difficulté particulière pourrait surgir sur le point de savoir si les manoeuvres aéronavales relèvent de la "liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites" que prévoit la convention.

. La convention de Montego Bay laisse enfin subsister **certaines régimes conventionnels.**

La partie III n'affecte pas "le régime juridique des détroits où le passage est réglementé, en tout ou en partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement" (article 35 c). On admet généralement que cette disposition concerne les détroits baltes régis par le traité de Copenhague du 14 mars 1857, le détroit de Magellan gouverné par le traité de Buenos Aires du 23 juillet 1881, les détroits turcs régis par la convention de Montreux du 20 juillet 1936, ainsi que le détroit situé entre les îles finlandaises d'Åland et la Suède couvert par l'accord de Genève du 20 octobre 1921. La France est partie à ces traités, celui de Buenos Aires excepté.

Le Danemark de façon orale, la Suède, la Finlande et le Chili, en signant la convention de Montego Bay, ont déclaré que les détroits dont ces Etats sont riverains (Belts, Sund, Åland, Magellan) sont compris dans le champ de l'article 35 c. Ces déclarations n'ont pas été contestées.

Toutefois, s'agissant des détroits baltes, le traité de Copenhague, dont le seul but était de faire disparaître une entrave à la navigation, ne réglemente que très partiellement le passage des navires. La question se pose dès lors de savoir si, pour le surplus, la convention de Montego Bay est applicable, ou si les Etats riverains peuvent prendre des mesures particulières dans l'exercice de leur souveraineté sur les eaux territoriales. Cette position est celle du Danemark et de la Suède, mais n'est pas partagée par tous les Etats utilisateurs.

En instituant une pluralité de régimes juridiques pour les détroits servant à la navigation internationale, la convention de Montego Bay apporte une innovation significative dans la mesure où plus qu'une simple définition ou la conjugaison de critères, géographique ou fonctionnel, c'est désormais le statut qui constitue l'élément distinctif de chaque catégorie de détroits. Encore faut-il examiner plus en détail ce statut dans le cas le plus général, celui du passage en transit.

### 2.2.2.- Les droits et obligations des Etats dans le régime du passage en transit

Bien que le passage en transit n'affecte en rien la souveraineté des Etats riverains, il apparaît globalement favorable aux puissances maritimes, dont l'essentiel des libertés qu'elles détenaient dans le cadre du régime de la haute mer, en matière de navigation et de survol, est préservé. Les Etats riverains voient de ce fait leurs droits limités.

#### **a) Les Etats utilisateurs des détroits**

Si aucune modification sensible n'est apportée par la convention de Montego Bay au statut des navires de commerce dans les détroits, il n'en est pas de même pour les navires de guerre (et en particulier les sous-marins) et pour les aéronefs.

#### **Le transit des navires de guerre**

Aucune notification ni autorisation préalable n'est requise pour le passage en transit des navires de guerre, alors même que de telles pratiques existent de fait dans la mer territoriale.

L'Etat riverain n'a pas le droit d'empêcher un passage qui n'est pas inoffensif. Dans ce cas, il ne peut que mettre en cause la responsabilité de l'Etat du pavillon, s'il estime que le transit du navire n'est pas continu et rapide. De plus, l'Etat riverain ne peut plus considérer le passage d'une flotte importante comme non inoffensif au seul motif de l'importance du convoi.

#### **Le passage des sous-marins**

Malgré l'absence de mention explicite du droit de passage en immersion pour les sous-marins, il ne fait aucun doute que l'expression "mode normal de navigation" employée par la convention implique, appliquée aux sous-marins, le passage en plongée.

#### **Le survol des aéronefs**

Sur ce point, la convention de Montego Bay innove également de manière importante. En effet, tout aéronef, civil ou militaire, peut librement survoler les eaux territoriales d'un Etat situées dans un détroit, ce qui signifie que l'usage par un navire d'une escorte aérienne est licite. Toutefois, s'agissant des porte-aéronefs, la pratique généralement admise par les Etats, lorsqu'il y a survol, consiste en un décollage de l'aéronef avant l'entrée dans le détroit et en un appontage une fois celui-ci franchi.

Outre l'obligation de passage sans délai, les navires et aéronefs doivent s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre les Etats riverains. Cette interdiction, qui reprend les termes de l'article 2

paragraphe 4 de la charte des Nations Unies, n'ajoute rien aux obligations des Etats membres de l'organisation internationale, si ce n'est peut-être de les souligner.

Aux seuls navires incombe l'obligation de se conformer aux règles internationales généralement acceptées en matière de sécurité de la navigation et de pollution et de solliciter l'autorisation préalable des Etats riverains avant de se livrer à des recherches et à des levées hydrographiques.

Les aéronefs doivent pour leur part, comme en haute mer, respecter les règlements de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), c'est-à-dire les règles de l'air mentionnées à l'article 12 et précisées à l'annexe 2 de la convention de Chicago, sans possibilité pour l'Etat riverain de notifier des exigences supplémentaires. Ils doivent également surveiller en permanence soit la fréquence radio qui leur est attribuée dans le cadre de la circulation aérienne, soit la fréquence internationale de détresse.

#### **b) Les Etats riverains des détroits**

Si le texte de la convention de Montego Bay, consacrant le régime du passage en transit, n'a pas complètement satisfait les revendications des Etats riverains des détroits, il n'en a pas moins ménagé certaines de leurs préoccupations.

La préservation des droits reconnus aux navires en transit est de ce fait assurée au prix d'une définition des prérogatives de l'Etat riverain modulée selon les matières :

\* Le texte de la partie III précise en premier lieu que "le régime du passage par les détroits servant à la navigation internationale n'affecte à aucun autre égard le régime juridique des eaux de ces détroits ni l'exercice, par les Etats riverains, de leur souveraineté ou de leur juridiction sur les eaux, les fonds marins correspondants et leur sous-sol ainsi que l'espace aérien surjacent" (art. 34 § 1).

La possibilité, ouverte à l'Etat riverain, d'une part de soumettre à autorisation préalable la recherche scientifique marine et les levées hydrographiques dans le détroit (article 40), d'autre part d'y interdire la pêche (article 42.1. c) confirme cette solution.

\* Les matières dans lesquelles l'Etat riverain peut exercer une compétence réglementaire sont, par ailleurs, limitativement énumérées par le texte de la convention de Montego Bay. Outre la possibilité d'interdire la recherche, les levées hydrographiques et la pêche, l'Etat riverain peut :

- désigner "des voies de circulation" et "prescrire des dispositifs de séparation du trafic (...) lorsque la sécurité des navires dans le détroit l'exige" (art. 41.1) ;



- adopter des lois et règlements relatifs au passage par le détroit, portant sur la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime ; la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution ; l'embarquement ou le débarquement de marchandises ou de personnes en contravention à sa législation (art. 42.1).

\* Toutefois la nature des règles auxquelles se conforment les navires et aéronefs pendant le transit (article 39), comme la portée des dispositions adoptées pour réglementer la navigation et assurer la préservation du milieu marin (article 42) sont appréciées au regard d'une référence internationale limitative : dans le premier cas (article 39.2), il s'agit des "règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés", dans le second de la "réglementation internationale applicable" à laquelle il s'agit de "donner effet" (art. 42.1. b).

Sont par ailleurs réservées la compétence et la faculté d'appréciation des instances internationales, l'Organisation maritime internationale (OMI) essentiellement, pour la mise en place de règles de navigation spécifiques (dispositifs de séparation du trafic, couloirs de navigation prévus à l'article 41.4 et 5). Pour ce double motif, la compétence de l'Etat riverain est singulièrement encadrée et l'adoption de mesures unilatérales arbitraires semble exclue.

\* Le dispositif conventionnel ne réserve enfin à l'Etat riverain qu'un pouvoir de contrainte limité :

- les lois et règlements visés à l'article 42.1 "ne doivent entraîner aucune discrimination de droit ou de fait entre les navires étrangers". En outre, l'application qui en est faite ne doit pas "avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou d'entraver l'exercice du droit de passage en transit" (art. 42.2) ;

- les pouvoirs de police de l'Etat riverain dans les matières qu'il est habilité à réglementer ne sont pas directement évoqués par la convention de Montego Bay. En matière de pollution cependant, la combinaison de l'article 233 (partie XII - protection du milieu marin - garanties concernant les détroits servant à la navigation internationale) (1) et de l'article 42 ménagerait une possibilité d'intervention pour l'Etat riverain. Cette analyse est également applicable, mutatis mutandis, aux règles portant sur la sécurité de la navigation.

\*

En définitive la convention de Montego Bay a entendu ne donner à l'Etat riverain aucune compétence risquant de mettre en danger le droit de passage en transit. Dans la mesure où des compétences lui sont reconnues, elles s'exercent dans le cadre du droit international existant et, pour certaines, sous le contrôle de l'OMI.

\*

\* \* \*

---

(1) voir annexe 1

La convention de Montego Bay, ainsi résumée dans ses dispositions relatives au statut des détroits, a été signée par 156 Etats dont la France. On doit cependant noter que trois grands pays industrialisés, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni n'y ont pas souscrit.

Cette convention n'est pas encore en vigueur, mais certaines de ses dispositions ont déjà connu un début d'application et la convention de Genève de 1958, controversée et dépassée, ne représente plus à elle seule le droit positif.

Ratifiée aujourd'hui par 35 Etats, la convention de Montego Bay entrera en vigueur lorsque le nombre des ratifications et des adhésions atteindra 60. Cette perspective n'est pas exclue, et la France doit par suite se poser la question de savoir si elle entend ratifier cet instrument ou si elle préfère en rester au droit existant. La question se pose tout particulièrement pour ce qui est du statut des détroits.



DEUXIÈME PARTIE

LA FRANCE FACE À LA CONVENTION DE MONTEGO BAY

La France, signataire de la convention de Montego Bay, doit examiner à quelles conditions elle pourrait la ratifier. Il s'agit dès lors d'apprécier si les dispositions relatives aux détroits sont conformes aux intérêts de notre pays. Dans l'affirmative, il convient toutefois de tenir compte d'éventuelles difficultés indépendantes de la partie III. Enfin, l'attitude de la France en l'absence d'entrée en vigueur de la convention doit être définie.

## **1.- LE NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE DES DÉTROITS SATISFAIT DANS L'ENSEMBLE LES INTÉRÊTS DE LA FRANCE**

S'interroger sur l'éventualité d'une ratification de la convention de Montego Bay, au regard des dispositions de la partie III, suppose d'évaluer les avantages et les inconvénients que la France retirerait de l'entrée en vigueur du nouveau régime. Il convient également d'examiner si le silence de la partie III sur le régime des détroits en temps de guerre ne constitue pas un obstacle à la ratification.

### **1.1.- La France, puissance maritime, a besoin d'une liberté de passage dans les détroits**

Ce besoin doit être évalué en prenant en compte les intérêts commerciaux et militaires de la France.

#### **1.1.1.- Une nécessité pour les échanges commerciaux**

Largement ouverte sur l'extérieur, l'économie française est tributaire de ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Une part importante de ceux-ci s'effectue par voie maritime : 57 % en tonnage et un tiers environ en valeur. Toute entrave à la liberté de circulation des navires de commerce assurant ses échanges, et battant ou non pavillon français, affecterait l'économie nationale. Nos approvisionnements et nos exportations se trouveraient menacés, qu'ils transitent par les ports français ou même par des ports étrangers proches, comme Rotterdam ou Anvers, perturbant ainsi la production des entreprises.

Les échanges maritimes sont donc vitaux pour l'économie française. Or ils s'effectuent par de nombreux détroits.

Il convient de signaler qu'une estimation précise des flux qui y transitent est difficile. En effet, les données disponibles, lorsqu'elles existent, sont détaillées par ports et les comptages effectués lors du passage des détroits sont imprécis. En outre ils ne mentionnent que le pavillon des navires, mais ni leur cargaison, ni leur destination.

Une évaluation des échanges commerciaux fait apparaître l'importance pour la France du pas de Calais, des détroits de Gibraltar, de Bab-el-Mandeb et d'Ormuz.

**Le pas de Calais** se situe sur la route maritime la plus fréquentée du monde. Environ 1200 navires français (1) de plus de 100 tonneaux de jauge brute le franchissent chaque année, le trafic total pouvant être estimé à environ 91 000 navires par an (2).

**Gibraltar** est emprunté par près de 870 navires français chaque année (1) ; le trafic global est d'environ 57 000 navires (3).

**Bab-el-Mandeb** sert non seulement à l'acheminement du pétrole en provenance du Moyen-Orient, mais aussi aux liaisons avec l'Asie. Le trafic y est équivalent à celui du canal de Suez, soit environ 23 000 navires par an (3) dont 300 environ battant pavillon français (1).

**Ormuz** où transite aujourd'hui environ 60 % des exportations de pétrole du Golfe contre 92 % en 1980, une part importante de la production étant désormais acheminée par oléoducs ou par camions.

Bien que la France ait réduit sa consommation de pétrole (73,9 millions de tonnes en 1986 contre 135 millions de tonnes avant le premier choc pétrolier) et diversifié ses sources d'approvisionnement (36,6 % du pétrole importé est originaire des pays du Golfe contre 71,5 % en 1973), le détroit d'Ormuz conserve pour notre pays une importance stratégique.

Les détroits de **Bonifacio** et de **Messine** sont aussi très fréquentés par les navires français (200 navires environ par an pour Bonifacio, 210 pour Messine) (1). Leur fermeture serait moins grave, car elle n'entraînerait qu'un détour relativement modeste pour la navigation commerciale.

Cet examen montre qu'il est du plus grand intérêt pour la France qu'une convention internationale garantisse le libre transit des navires de commerce dans les détroits. La convention de Montego Bay répond pleinement à cet objectif.

\*

En outre, en accordant le droit de passage en transit aux bâtiments de guerre, la convention de Montego Bay rend désormais possible l'escorte des navires de la marine marchande, afin d'en assurer la sécurité dans des zones où règne une tension internationale. La sûreté des échanges commerciaux de la France s'en trouve ainsi confortée.

---

(1) Estimations de la Marine Nationale

(2) Ministère de la mer : rapport du Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) Gris Nez

(3) Etude publiée par la Commission des Communautés européennes (COST 130 : Final Report on the maritime environment traffic and casualties)

### **1.1.2.- Un impératif militaire**

La France, troisième puissance navale mondiale, dont la stratégie de dissuasion repose, pour une large part, sur ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), a besoin de la plus grande liberté d'action sur les océans. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure le passage par les détroits est nécessaire à la puissance maritime française, quels sont les besoins exacts de la marine lors de ces passages et quel est, par rapport à cela, l'intérêt de la partie III de la convention de Montego Bay.

#### **a) La dépendance de la France vis-à-vis des détroits**

##### **. Une dépendance limitée et qui va en s'atténuant**

Une double façade maritime, sur l'océan Atlantique et sur la Manche, d'une part, sur la mer Méditerranée, d'autre part, ainsi que l'existence de bases permanentes dans l'océan Indien (Djibouti et La Réunion) et dans l'océan Pacifique (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) permettent à notre marine d'accomplir l'essentiel de ses missions avec une assez grande liberté.

La dépendance relative de notre marine par rapport aux détroits est en outre atténuée par deux facteurs :

- l'augmentation de la portée des missiles balistiques dont sont dotés les sous-marins leur permet d'atteindre leur cible à partir de positions de plus en plus éloignées et dès lors rend le franchissement de certains détroits inutile. Le remplacement progressif des missiles M 20 (3 200 km de portée) par les nouveaux missiles M 4 (4 000 km de portée) agit dans ce sens ;
- l'importance du rôle joué par les détroits comme lieu d'observation des navires de surface diminue constamment avec les progrès de l'observation par satellite.

##### **. Les détroits essentiels à la sécurité de la France et leurs alternatives éventuelles**

Il existe néanmoins trois détroits relevant du régime du passage en transit dont le franchissement libre et sûr représente un enjeu important pour la marine française.

- **Gibraltar** est nécessaire pour assurer la liaison entre les deux flottes françaises, celle de l'Atlantique et celle de la Méditerranée. Pour cette dernière, il est la condition, en cas de fermeture du canal de Suez, de l'accès à la Méditerranée.

En cas de blocage du détroit, les navires ne peuvent accéder à l'océan Atlantique qu'en franchissant l'axe canal de Suez - mer Rouge - détroit de Bab-el-Mandeb puis en contournant le continent africain. En ce cas, le détroit-clé devient celui de Bab-el-Mandeb.

Ces risques sont cependant limités car deux des trois pays riverains de Gibraltar sont alliés de la France (Espagne et Royaume-Uni) et le troisième entretient avec elle d'excellentes relations (Maroc).

- Le détroit de **Bab-el-Mandeb** est, avec le canal de Suez, nécessaire à tout passage rapide de la flotte française vers l'océan Indien. L'intérêt de la France pour ce détroit se manifeste par la présence militaire permanente qu'elle assure dans la République de Djibouti, l'un des quatre riverains du détroit avec l'Ethiopie et les deux Yemen. La menace y est constituée par la présence de l'Union Soviétique en Ethiopie (base de Massawah sur la mer Rouge) et au Yemen du Sud (Aden et île de Socotra).

L'alternative en cas de fermeture de ce détroit ou du canal de Suez est le contournement du continent africain. Cela représente pour un navire un quasi doublement de la durée du trajet.

- Le détroit de **Torrès**, entre le nord de l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée est le passage emprunté par la flotte française pour rejoindre les territoires français du Pacifique. Il entre également dans le champ de l'article 37, le contournement de l'Australie par le sud ne pouvant être considéré comme étant de commodité comparable. Une autre alternative est l'utilisation des détroits malais, mais elle représente un allongement considérable.

#### **b) Les besoins militaires français**

Dans les détroits qui viennent d'être évoqués, les besoins de la marine française sont multiples, selon la vocation des navires et aéronefs en transit et selon le contexte dans lequel s'inscrit ce transit.

##### **. Les besoins de la stratégie nationale**

- La stratégie de dissuasion

Les SNLE basés à l'Ile-longue près de Brest ne dépendent pas directement de détroits internationaux. Ils peuvent remplir leur mission en demeurant dans l'océan Atlantique. Néanmoins, dans le cas où ils devraient rejoindre d'autres zones, il serait nécessaire qu'ils puissent le faire dans des conditions de discrétion parfaite. Cela suppose qu'ils puissent franchir les détroits en plongée.

- La stratégie d'action

En cas de crise locale grave au cours de laquelle la marine recevrait l'ordre d'intervenir, la liberté de transit par les détroits serait nécessaire. D'une part le passage du détroit de Gibraltar est indispensable au regroupement de nos forces. D'autre part, la stratégie d'action suppose la rapidité. Les éléments de notre marine concernés doivent pouvoir se rendre dans toute partie du monde par le trajet le plus court, ce qui implique le plus souvent la traversée de détroits internationaux.



Cette liberté de transit sans limitation doit s'appliquer non seulement aux navires mais aussi aux aéronefs militaires de la marine et de l'armée de l'air. Ces deux moyens ne sont pas séparables, car la stratégie d'action est bâtie autour du concept de groupe aéronaval. De plus, le survol des aéronefs permet une meilleure surveillance du détroit traversé et de ses abords accroissant la sécurité de l'ensemble aéronaval.

Enfin, les sous-marins d'attaque doivent pouvoir se rendre rapidement et discrètement dans toute partie du monde ; le franchissement des détroits en plongée leur est nécessaire.

### **. Les besoins de la France, membre de l'Alliance atlantique**

#### **- Les besoins des alliés de la France**

L'appartenance de la France à l'Alliance atlantique ne peut que renforcer la nécessité d'une liberté de passage aussi étendue que possible dans les détroits. L'espace couvert par l'Alliance étant l'océan Atlantique au nord du tropique du cancer (article 5 du traité du 4 avril 1949), deux détroits sont particulièrement importants : le pas de Calais et Gibraltar.

Le pas de Calais permet l'accès à la mer du Nord des flottes situées dans l'Atlantique, et est ainsi indispensable à la défense des alliés de l'Europe septentrionale, au premier rang desquels figure la RFA.

La libre circulation dans le détroit de Gibraltar est nécessaire pour que les flottes des pays membres de l'Alliance, dont la VI<sup>e</sup> flotte américaine, puissent transiter de la mer Méditerranée vers l'Atlantique et vice-versa.

#### **- La situation de l'Union Soviétique**

Si les pays de l'Alliance atlantique ont intérêt à la libre circulation des bâtiments de guerre dans les détroits, cette liberté doit également être examinée sous l'angle des avantages qu'elle est susceptible d'apporter à l'Union Soviétique.

Or, cette dernière est beaucoup plus dépendante des détroits que les pays occidentaux. Si l'on excepte la flotte du Nord, basée dans la péninsule de Kola et sur les rives de la mer Blanche, qui dispose d'un libre accès aux océans Arctique et Atlantique, les trois autres flottes, qui représentent environ 60 % du total de la marine de guerre soviétique, sont dépendantes de détroits internationaux :

- la flotte de la mer Noire (20 % du total) dépend entièrement des détroits turcs, contrôlés par un Etat membre de l'OTAN, pour accéder à la Méditerranée puis du détroit de Gibraltar pour accéder à l'Atlantique ou du détroit de Bab-el-Mandeb pour accéder à l'océan Indien.

- la flotte de la Baltique (10 % du total) dépend des détroits baltes contrôlés par la Suède, Etat neutre, et par le Danemark, membre de l'OTAN, pour accéder à l'océan Atlantique.

- enfin et surtout, la flotte du Pacifique (30 % du total) dépend de détroits contrôlés par le Japon et la Corée du sud pour accéder à l'océan Pacifique. Le seul passage où les navires soviétiques peuvent emprunter leurs eaux territoriales est le détroit de la Pérouse dont le Japon ne contrôle qu'une moitié.

La liberté de passage dans les détroits est donc plus nécessaire à l'Union Soviétique qu'aux pays membres de l'Alliance atlantique, mais cela ne doit pas conduire à en remettre en cause le principe.

### **c) Les apports de la convention de Montego Bay**

La convention de Montego Bay répond aux besoins militaires français sur trois points déterminants.

#### **. Le droit de transit**

Les nouvelles dispositions permettent une plus grande souplesse pour la traversée d'unités de la flotte française dans les détroits internationaux. Le risque que l'Etat riverain tire argument de la seule importance d'un convoi de bâtiments français pour juger son passage non "inoffensif" disparaît. Pour un tel motif, la marine française ne peut donc pas se voir intimer l'ordre de faire demi-tour dans un détroit.

#### **. Le survol des aéronefs**

Le nouveau régime, par la reconnaissance du droit de survol des détroits, assure à la force aérienne et aéronavale française une très grande liberté d'action au regard de laquelle les contraintes nées de la réciprocité (c'est-à-dire du droit acquis par les aéronefs étrangers de survoler librement les détroits dont la France est riveraine) apparaissent minimes.

#### **. Le passage des sous-marins**

Le passage des sous-marins en plongée leur permet de rester indétectables, ce qui est l'une des conditions de leur efficacité. De plus, il présente, lorsque la profondeur le permet, moins de danger pour la navigation que le passage en surface.

L'ensemble de ces nouvelles dispositions représente pour la flotte française un progrès incontestable et permet une liberté et une sécurité satisfaisantes lors de la traversée des détroits internationaux.

### **1.2.- La France, Etat riverain, doit préserver ses intérêts nationaux dans sa mer territoriale**

Le texte de la convention de Montego Bay ménage à plusieurs reprises les intérêts des Etats riverains de détroits servant à la navigation internationale. La France est essentiellement concernée par ces dispositions, en tant que riveraine de plusieurs détroits dont le pas de Calais, les bouches de Bonifacio, et trois détroits antillais. La question se pose donc de savoir si la convention satisfait, de ce point de vue, les préoccupations de la France. Quatre problèmes doivent être examinés :

- les intérêts stratégiques de la France seraient-ils suffisamment pris en compte ?
- la souveraineté sur les richesses des eaux territoriales françaises ainsi que leur exploitation seraient-elles assurées ?
- la lutte contre les trafics et contrebandes pourrait-elle être durablement poursuivie dans les abords des détroits ?
- la France aurait-elle les moyens d'assurer la sécurité de la navigation ainsi que la protection de ses eaux et de son littoral contre les pollutions ?

**\* La protection des intérêts stratégiques nationaux** dans les détroits dont la France est riveraine recouvre une double préoccupation : préserver l'accès au territoire terrestre à partir d'un détroit ; exercer, le cas échéant, un contrôle sur les flux transitant par le détroit.

A l'occasion de leur transit, les navires - et tout spécialement les bâtiments de guerre - peuvent s'approcher très près des côtes sans que cela puisse être contesté par l'Etat riverain : le régime du passage en transit sans entrave, lorsqu'il s'applique, vaut pour l'ensemble des eaux territoriales du détroit. Cependant, les inconvénients d'une telle situation ne doivent pas être surestimés :

- les côtes françaises bordant les détroits empruntés par la navigation internationale n'accueillent pas d'installations particulièrement sensibles ;
- les navires d'Etat, sauf à engager la responsabilité internationale de l'Etat du pavillon, sont tenus d'emprunter les couloirs de navigation et les dispositifs de séparation du trafic existants, et de se conformer aux réglementations en vigueur en matière de sécurité de la navigation et de pollution (article 41) ;
- les conditions de navigation dans les détroits les plus fréquentés, comme le pas de Calais voire les bouches de Bonifacio, rendent dangereuses toute forme de transit qui n'est pas continu et rapide. Le passage des sous-marins en plongée, quoique techniquement possible dans le pas de Calais par exemple, comporterait des risques - hauts-fonds - qu'un Etat ne prendrait que pour un enjeu considérable.

Au regard de la protection de ses intérêts stratégiques, le régime du passage en transit prévu par la convention de Montego Bay ne représente donc pas pour la France un inconvénient décisif.

**\* La souveraineté de la France sur les richesses des eaux territoriales à l'intérieur d'un détroit** est assurée sans équivoque par le texte de l'article 34-1 de la convention de Montego Bay.

En outre, l'article 42-1 c de la convention de Montego Bay prévoit expressément la possibilité d'interdire aux navires l'exercice de la pêche pendant leur passage en transit.

Dès lors que la convention de Montego Bay réaffirme le principe de la souveraineté de l'Etat riverain sur ses eaux territoriales à l'intérieur d'un détroit, la seule question restant en suspens n'est plus celle du statut des eaux, mais celle de la délimitation des frontières maritimes (et de la mer territoriale elle-même). De fait, l'exercice de la pleine souveraineté de l'Etat riverain peut être rendu incertain en l'absence d'accord de délimitation des frontières maritimes.

Les discussions bilatérales qui ont lieu à cette occasion sont d'ailleurs souvent marquées par des débats sur les droits des pêcheurs locaux dans les eaux voisines, de nature à en retarder la conclusion (c'est le cas, pour la France, des détroits antillais, des bouches de Bonifacio et du pas de Calais).

Du point de vue de la souveraineté sur les espaces concernés et de l'exploitation de leurs richesses, les dispositions de la convention de Montego Bay sont donc de nature à satisfaire les intérêts de la France en tant que riveraine de détroits.

**\* La compatibilité des dispositions de la convention de Montego Bay avec les impératifs de la police douanière paraît plus incertaine.**

Les détroits empruntés par la navigation internationale peuvent être le lieu de passage de navires transportant des marchandises dans des conditions contrevenant à la législation douanière française. Cette probabilité s'élève dans des détroits très fréquentés comme le pas de Calais. Or, points de passage quasi-obligés, les abords des détroits sont des lieux propices au contrôle douanier.

La loi du 31 décembre 1987 a récemment renforcé les possibilités de contrôle douanier en mer (les agents des douanes peuvent désormais contrôler, voire dérouter tout navire de tonnage inférieur à 1000 tonneaux de jauge brute) et créé une zone contiguë à la mer territoriale d'une largeur de 12 milles. Or, la convention de Montego Bay limite en l'espèce la compétence de l'Etat riverain d'un détroit à l'adoption des lois et règlements portant sur

"l'embarquement ou le débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration" (article 42-1 d).

L'état actuel de la coopération internationale en la matière tant sur un plan juridique (discussions dans le cadre du conseil de l'Europe et des Nations Unies) qu'opérationnel (concertation des autorités administratives compétentes pour l'identification et la poursuite des contrevenants) fait cependant apparaître une volonté de lutte contre les trafics, plus spécialement celui des stupéfiants, reposant sur la collaboration entre :

- l'Etat du pavillon susceptible de demander le concours d'autres Etats pour le contrôle d'un navire immatriculé dans un de ses ports,
- et l'Etat côtier auquel la convention de Montego Bay réserve de larges possibilités d'intervention dans la mer territoriale et, dans une moindre mesure, la zone contiguë, voire en haute mer dans les conditions visées à l'article 108 ("trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes").

Cette coopération connaît néanmoins certaines limites dans la mesure où l'initiative d'interventions éventuelles demeure réservée en diverses circonstances à l'Etat du pavillon.

Dans la pratique, les détroits les plus fréquentés par la navigation internationale ne sont pas les endroits les plus appropriés pour une inspection par les moyens aéronavals des douanes dans la mesure où l'importance du trafic se joint aux conditions de navigation parfois difficiles pour rendre périlleuses la poursuite et l'immobilisation des navires.

La conciliation des impératifs de police douanière avec le régime de la partie III apparaît ainsi imparfaitement assurée par le texte de la convention. Toutefois, les instruments juridiques dont la loi a doté l'administration des douanes ménageraient, dans tous les cas, des possibilités réelles d'intervention, si ce n'est dans les détroits mêmes dont la France est riveraine, tout du moins dans leurs abords immédiats.

**\* La sécurité de la navigation et la prévention des pollutions marines** comptent parmi les préoccupations les plus immédiates de l'Etat riverain.

Pour la France, touchée à plusieurs reprises par des pollutions accidentelles de grande ampleur, la prévention des pollutions est apparue une priorité, tout particulièrement dans les espaces les plus menacés parce que les plus fréquentés, au nombre desquels comptent les détroits.

D'ores et déjà, l'existence en cette matière de règles internationales et de dispositions juridiques internes contribue à assurer la sécurité de la navigation et à prévenir les pollutions accidentelles ou les rejets "opérationnels" lors du transit. Leur compatibilité avec le dispositif spécifique de la convention de Montego Bay ne paraît pas néanmoins totalement acquise.

Plusieurs conventions et accords internationaux ont consacré, depuis la fin des années 60, la prise en compte par la communauté internationale des risques de pollution du milieu marin associés à la navigation maritime :

- des possibilités d'intervention en haute mer ont été reconnues à l'Etat côtier, en cas de danger grave et imminent de pollution mais dans des conditions restrictives (convention de Bruxelles du 29 novembre 1969) ;
- la prévention des pollutions marines a fait l'objet de spécifications précises visant à améliorer les conditions de transport des hydrocarbures et substances dangereuses et à interdire les rejets opérationnels (convention de Londres du 2 novembre 1973 et protocole additionnel de février 1978) ;
- les modalités de mise en oeuvre des contrôles techniques effectués par l'Etat du port ont été précisées par le mémorandum de Paris (26 janvier 1982).

De son côté, la France s'est dotée, depuis la fin des années 70, de moyens juridiques qui permettent une meilleure maîtrise des risques et l'adoption de sanctions sévères contre les manquements à la réglementation, s'appuyant notamment sur :

- le rôle du préfet maritime, chargé de la coordination des actions de l'Etat en mer (décret du 9 mars 1978) et, le cas échéant, des opérations de lutte contre les pollutions (instruction et circulaire du Premier ministre du 12 octobre 1978) ;
- les procédures d'identification obligatoire de certains types de navires (transportant des hydrocarbures ou des substances dangereuses) avant même leur entrée dans les eaux territoriales (décret du 24 mars 1978 et arrêtés pris pour son application par les préfets maritimes de Brest, Cherbourg et Toulon) ;
- les sanctions prévues en cas d'infraction aux dispositions de certaines conventions internationales en vigueur (loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures).

Par ailleurs, dans sa déclaration lors de la signature de la convention de Montego Bay, la France a exprimé sa volonté de recourir à des "mesures provisoires et conservatoires à l'égard des responsables de navires étrangers", sans exclure la possibilité de "prononcer des peines autres que pécuniaires pour tout acte délibéré et grave générateur de pollution" (point 4) (1).

Dans l'hypothèse d'une ratification de la convention, ce texte devrait être confirmé, pour ce qui concerne les détroits empruntés par la navigation internationale, par une déclaration indiquant que le régime des détroits (partie III) n'implique pas que la France renonce à ses compétences en matière de prévention des pollutions.

\*

En tant qu'Etat riverain de détroits empruntés par la navigation internationale, la France trouverait peu d'avantages décisifs à l'entrée en vigueur des dispositions de la convention de Montego Bay.

Ces dispositions ne constitueraient cependant pas un obstacle rédhibitoire, à condition toutefois que nous nous réservions clairement une faculté d'intervention effective contre les navires en infraction à la réglementation reconnue en matière de sécurité et de pollution.

### **1.3.- Le silence de la convention sur le temps de guerre ne porte pas atteinte aux intérêts de la France.**

En sa double qualité d'Etat riverain et de puissance navale, la France est conduite à s'interroger sur le régime des détroits en temps de guerre. Or la convention ignore cette question. Cela peut-il constituer pour la France un obstacle à la ratification ?

#### **\* La partie III n'a vocation à s'appliquer qu'en temps de paix.**

La IIIe conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a volontairement négligé la question du régime des détroits en temps de guerre. Ce faisant, elle a repris la solution adoptée pour la convention de 1958 qui ne s'appliquait qu'en temps de paix. Le problème du temps de guerre étant "réservé" ainsi que l'avait souligné, dès 1954, la Commission du Droit International.

#### **\* Les détroits à régime conventionnel**

Cependant, la convention de Montego Bay maintient dans son article 35.c les régimes des détroits à statut conventionnel. Or, trois d'entre eux contiennent, à des degrés divers, des dispositions qui règlent la question du temps de guerre.

---

(1) voir annexe 2

Il s'agit :

- du traité de Buenos Aires du 23 juillet 1881, par lequel les deux Etats parties, s'engagent à n'exécuter aucun fait de guerre dans le détroit de Magellan qui "demeure neutralisé à perpétuité" ;
- de l'accord de Genève du 20 octobre 1921 qui prévoit la démilitarisation et la neutralisation des îles d'Aland ;
- et de la convention de Montreux, signée le 20 juillet 1936, qui prévoit un régime spécifique pour les détroits turcs selon que la Turquie est ou non belligérante.

#### **\* Le droit de la guerre navale et les détroits**

S'agissant des autres détroits, c'est donc le droit général de la guerre navale qui a vocation à s'appliquer. Les textes concernés sont les conventions de La Haye du 18 octobre 1907, la déclaration de Londres de 1909 (non ratifiée par la France, mais considérée comme ayant valeur coutumière) et la convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer.

#### **\* L'applicabilité du droit de la guerre navale**

Pour le régime des détroits en temps de guerre, le problème ne tient pas tant à l'existence de normes qu'à leur caractère réellement contraignant et opérationnel. En effet :

- les conventions de La Haye de 1907 sont pour certaines d'entre elles (notamment la convention N° VIII relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact) particulièrement dépassées ; elles le sont d'autant plus que la largeur de la mer territoriale est désormais de 12 milles.

- en outre, ces règles (notamment la convention N° XIII concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime) ont été très diversement respectées lors des deux derniers conflits mondiaux. C'est ainsi que le Danemark a miné ses détroits durant la première guerre mondiale, favorisant de ce fait l'Allemagne, alors que la convention N° XIII fait obligation aux Etats neutres de laisser passer les navires des belligérants.

- enfin, l'application de ces règles est commandée par la déclaration de l'état de guerre dans les formes prescrites par la convention de La Haye N° III relative à l'ouverture des hostilités. Or, depuis 1945, aucun conflit armé n'a donné lieu à une déclaration de guerre stricto-sensu. Par voie de conséquence, seule la convention de Genève de 1949 qui couvre tout conflit armé quel qu'en soit l'origine a trouvé à s'appliquer sans contestation possible.



### \* Les conséquences pour la France

Dans ces conditions, et sauf régime particulier, le droit de la guerre navale, dans les détroits, comme d'ailleurs en dehors de ceux-ci, est aujourd'hui d'une grande incertitude. Les auteurs de la convention de Montego Bay ne l'ignoraient pas, mais ont préféré ne pas aborder ce problème difficile.

Ce faisant, la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a fait preuve de réalisme. En effet, en raison des incertitudes juridiques existant en cette matière, les Etats bénéficient d'une liberté plus grande dans la conduite des hostilités. Il est peu probable qu'ils auraient consenti à y renoncer. En outre, la codification et la rénovation du droit de la guerre navale se seraient heurtées à de nombreuses difficultés (champ d'application des règles, évolution du concept de neutralité). La France est, pour ces raisons, assez réticente à l'égard du processus de codification du droit de la guerre en général : elle a ainsi refusé de signer le protocole additionnel N° 1 de 1977 à la convention de Genève de 1949 et l'on peut craindre qu'une codification du droit de la guerre ne se heurte aux difficultés mêmes qui ont conduit à ce refus.

L'absence, dans la partie III, de dispositions relatives au régime des détroits en temps de guerre ne constitue donc pas pour la France un obstacle à la ratification de la convention de Montego Bay.

\*

**Au terme de cet examen, il apparaît, que la ratification de la convention de Montego Bay serait, s'agissant de la partie III, conforme aux intérêts français.** En effet, en tant que puissance maritime utilisatrice des détroits internationaux, la France a besoin, tant pour la préservation de son indépendance nationale, que pour la conduite de sa politique étrangère, ou le développement de ses échanges, d'une grande liberté d'action sur les mers. Le nouveau régime du passage en transit lui assure cette liberté sans lui imposer en retour des contraintes excessives au regard des avantages qu'il lui procure.

La ratification devrait être accompagnée, de même que pour la signature, d'une déclaration dont un projet est joint en annexe (1).

---

(1) voir annexe 3

## **2.- UNE ÉVENTUELLE RATIFICATION FRANÇAISE SE HEURTERAIT À DEUX DIFFICULTÉS INDÉPENDANTES DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉTROITS**

Cette appréciation ne préjuge évidemment pas la décision finale qui pourrait être prise. En effet, la convention comporte bien d'autres dispositions et sa ratification par la France est de ce fait subordonnée d'une part, à une amélioration des dispositions relatives au régime des fonds marins (partie XI) et, d'autre part, à une prise en compte des contraintes liées à l'appartenance de notre pays aux Communautés européennes.

### **2.1.- Le régime prévu pour l'exploration et l'exploitation des fonds marins n'est pas satisfaisant**

La partie XI ("La Zone") de la convention de Montego Bay constitue l'apport le plus original au droit de la mer. Elle est contestée par la plupart des pays industrialisés et explique le refus de certains d'entre eux, comme les Etats-Unis, la RFA et le Royaume-Uni, de signer la convention. Elle instaure un régime juridique nouveau pour les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale des Etats (la Zone), considérés, ainsi que leurs ressources, comme "patrimoine commun de l'humanité". Elle crée des institutions destinées à assurer la mise en valeur des ressources de la Zone : une Autorité internationale des fonds marins, responsable de leur gestion et une Entreprise chargée de la conduite matérielle d'opérations d'exploitation dans la Zone.

La France considère, dans le point 2 de sa déclaration lors de la signature de la convention, que ces dispositions "présentent des insuffisances et des imperfections notables concernant l'exploration et l'exploitation" des fonds marins. Afin de corriger ces insuffisances et ces imperfections, il conviendra que la commission préparatoire de l'Autorité internationale adopte des "projets de règles, règlements et procédures de nature à permettre la mise sur pied et le fonctionnement effectif de l'Autorité internationale des fonds marins". Ces modifications nécessaires devront être le fruit "d'un accord général au fond".

Depuis 1982, des progrès sensibles ont été réalisés en vue de l'attribution de titres miniers aux investisseurs pionniers, qui leur garantissent des droits exclusifs d'exploration sur un site, droits qui s'étendront à l'exploitation après entrée en vigueur de la convention. Sont considérés comme investisseurs pionniers les pays qui, comme la France, ont déjà effectué des investissements dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des ressources minières des fonds marins.

Le 17 décembre 1987, le bureau de la commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins a enregistré l'IFREMER (Institut Français pour l'Exploitation de la Mer), agissant pour le compte d'AFERNOD (Association Française d'Etude et de Recherche des Nodules Océaniques), comme investisseur pionnier sur un site de 75 000 km<sup>2</sup> dans une zone du Pacifique nord donnant toute satisfaction à la France.

En revanche, la commission préparatoire n'a pas encore progressé de manière suffisante dans l'élaboration du futur régime d'exploration et d'exploitation, notamment au plan financier.

\*

Dans ces conditions, une éventuelle ratification de la convention de Montego Bay par la France se heurte encore aux difficultés sérieuses liées à la partie XI.

## **2.2.- Dans le cadre des Communautés européennes, une ratification isolée de la France apparaît incertaine**

La ratification de la convention par un ou plusieurs Etats de la CEE sans que cette dernière y soit partie poserait plusieurs problèmes délicats d'ordre politique et juridique.

Avant de les évoquer, il convient de rappeler que la CEE a signé la convention le 7 décembre 1984, après la signature par la majorité de ses Etats membres (condition posée par l'article 2 de l'annexe IX de la convention) et grâce à l'abstention, lors du vote au conseil des Communautés européennes, de la RFA et du Royaume-Uni, seuls Etats membres non signataires de la convention.

Cette signature était accompagnée d'une déclaration, dans laquelle la CEE soulignait les insuffisances de la partie XI, dans des termes très proches de ceux utilisés par la France s'agissant du futur régime d'exploration et d'exploitation des richesses minières des fonds marins, et de nature à satisfaire la RFA et le Royaume-Uni. La CEE lie explicitement son éventuelle confirmation formelle de la convention à l'accomplissement de progrès dans les modalités de mise en oeuvre d'un régime d'exploitation des ressources de la zone internationale des fonds marins, "en vue d'aboutir à une convention universellement acceptable".

**Au plan des relations internes à la Communauté,** le refus très net d'adhérer à la convention, exprimé par la RFA et le Royaume-Uni, risquerait de constituer un obstacle sérieux à la confirmation formelle de la CEE, surtout si une telle décision devait requérir l'unanimité des Etats membres et non une majorité qualifiée.

**Au plan des relations extérieures de la Communauté,** des difficultés pourraient naître du fait de l'exercice par cette dernière de certaines compétences dans les matières dont traite la convention de Montego Bay, notamment la pêche et pour partie la protection et la préservation du milieu marin.

\*

Ainsi, si la France procédait à la ratification de la convention en dehors d'une confirmation formelle de la CEE, elle ne pourrait pas prendre d'engagement dans des domaines où la compétence ne lui appartient plus. Elle devrait alors le préciser dans sa déclaration accompagnant sa ratification.

Mais une telle restriction pourrait être regardée par un Etat tiers comme une réserve incompatible avec la convention qui les exclut. Dans cette situation, cet Etat pourrait contester la validité de la ratification française et la regarder comme nulle.

### **3.- L'ATTITUDE DE LA FRANCE EN L'ABSENCE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE MONTEGO BAY**

En l'état actuel des choses, la ratification de la convention de Montego Bay par la France se heurte donc à certaines difficultés.

En outre, il est peu probable que la convention entre à brève échéance dans le droit positif, compte tenu du nombre insuffisant de ratifications qui sont intervenues (35) et du seuil d'entrée en vigueur fixé à 60.

Dans cette optique, il est nécessaire de prendre la mesure du flou juridique caractérisant la situation actuelle. Cette analyse une fois réalisée, il apparaît possible de dégager ce que pourrait être l'attitude de la France face à ce problème.

#### **3.1.- L'état du droit : le régime juridique des détroits constitué du droit coutumier en formation**

La non entrée en vigueur de la convention de Montego Bay pose la question du droit applicable. En toute rigueur, le régime juridique des détroits devrait être celui antérieur à 1982. Mais certaines innovations de la convention (par exemple en ce qui concerne la largeur de la mer territoriale ou le concept de zone économique exclusive) sont déjà passées dans le droit positif et présentent, de l'avis général, un caractère coutumier. La question qui se pose dès lors est la suivante : peut-on considérer que la partie III de la convention de Montego Bay a valeur coutumière, ce qui permettrait à la France de s'en prévaloir même en l'absence de toute ratification ou entrée en vigueur ?

\*

L'article 38 § 1 b du statut de la Cour Internationale de Justice définit la coutume comme "preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit". Il faut donc, pour qu'il y ait coutume, que deux éléments soient réunis : la pratique générale, élément matériel et objectif, et son acceptation comme faisant droit, en d'autres termes l'opinio juris.

##### **3.1.1.- Le caractère coutumier du régime du passage en transit donne lieu à des appréciations divergentes**

###### **a) La position de certaines puissances navales**

La plupart des puissances navales, au premier rang desquelles les Etats-Unis et le Royaume-Uni, soutiennent que la partie III a un caractère

coutumier. C'est ainsi que lors du discours final clôturant la IIIe conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, le représentant américain s'est exprimé en ces termes : "les parties de la convention traitant de la navigation et du survol et la plupart des autres dispositions de la convention servent les intérêts de la communauté internationale. Ces textes reflètent la pratique internationale courante". Selon ces Etats, une pratique a pris naissance au XIXe siècle, époque durant laquelle le régime du passage dans les détroits était rattaché au régime de liberté de la haute mer, et s'est perpétuée depuis. Ils font valoir que lorsqu'ils ont exercé leur droit de passage en transit dans les détroits, ils n'ont rencontré aucune opposition et ce, notamment, dans deux détroits stratégiques (Ormuz, Bab-el-Mandeb) où la liberté de navigation et de survol a été maintenue depuis 25 ans. Le droit de passage en transit serait donc indépendant de la convention de 1982 et lui préexisterait.

Sont avancées à l'appui de cette thèse un certain nombre de conventions parmi lesquelles : le traité de Buenos Aires de 1881 relatif au détroit de Magellan, la convention de Lausanne de 1923 sur les détroits turcs, les articles 14 et 15 de la convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë ainsi que la convention de New York de 1965 sur le commerce en transit des Etats sans littoral. Il est bien évident que ces références ne sont guère convaincantes. En effet, il est difficile de rattacher le droit de passage en transit aux statuts de détroits conventionnels (traité de 1881, convention de Lausanne de 1923) ou à des conventions qui visent explicitement le droit de passage inoffensif (convention de Genève de 1958) ou n'ont rien à voir avec le passage dans les détroits (convention de New York de 1965).

Aussi bien ces Etats, essentiellement les Etats-Unis et le Royaume-Uni, cherchent-ils à rattacher le droit de passage en transit à un "jus communicationis" tiré de la jurisprudence (CIJ détroit de Corfou 1949 ; CIJ Nicaragua contre Etats-Unis d'Amérique 1986) et dont le passage en transit constituerait une application particulière. Il est vrai que la Cour Internationale de Justice a considéré dans son arrêt précité (Nicaragua/Etats-Unis d'Amérique 1986) que la pose de mines par un Etat dans les eaux intérieures d'un autre Etat était contraire au droit international coutumier, qui "impose de ne pas interrompre le commerce maritime pacifique". Cependant, il y a loin entre ce principe de continuité et le droit de passage en transit qui a vocation à s'appliquer non dans les eaux intérieures, mais dans la mer territoriale, et qui surtout permet le passage des bâtiments de guerre, celui des avions civils et militaires et enfin celui des sous-marins en plongée, toutes choses qui ont peu à voir avec le "commerce maritime pacifique".

#### **b) La position des pays du groupe des 77**

D'autres Etats, en particulier de nombreux membres du groupe des 77, contestent formellement le caractère coutumier de la partie III. Selon eux, la convention de Montego Bay constitue un tout dans lequel on ne saurait choisir telle ou telle disposition et dont l'application est expressément subordonnée à l'acceptation de l'ensemble, donc à la ratification. Dans sa déclaration lors de la signature, l'Iran exprime clairement ce point de vue en affirmant : "il est naturel et cohérent avec l'article 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités que les seuls Etats parties à la convention sur le droit de la mer puissent bénéficier des droits contractuels créés par celle-ci".

Cette position correspond à une certaine conception du "package deal" qui aurait vu le Tiers Monde concéder la liberté de navigation, notamment dans les détroits, en échange de l'acceptation par les pays industrialisés du statut des grands fonds marins (partie XI). Cette thèse ne correspond cependant pas à la réalité du processus de négociation de la convention. S'il y a eu effectivement un "package deal", les termes de l'échange en étaient tout autres : liberté de navigation contre zone économique exclusive et mer territoriale de 12 milles. Au reste cette position du "tout ou rien" est en contradiction avec la pratique des pays du groupe des 77 qui, considérant que la zone économique exclusive et la largeur de la mer territoriale ont un caractère coutumier, ont appliqué d'ores et déjà ces dispositions. Il n'est guère cohérent de soutenir d'un côté que rien n'est coutumier dans la convention de Montego Bay et de l'autre de se réclamer de la coutume pour s'octroyer une zone économique exclusive de 200 milles et une mer territoriale de 12 milles.

### 3.1.2.- Ce que pourrait être la position de la France sur cette question

La première constatation qui s'impose est que le régime juridique défini par la partie III, auquel il convient d'ajouter le passage archipélagique défini à l'article 53, comporte suffisamment de précisions (pluralité de régimes, droits des Etats riverains...) pour qu'on ne puisse l'assimiler au régime de liberté de la haute mer. Par conséquent, l'argument avancé par certains selon lequel le passage en transit constituerait la simple consécration du droit coutumier antérieur doit être rejeté. Par ailleurs, si la pratique générale constatée depuis dix ans est voisine du régime de la partie III, elle ne saurait lui être complètement assimilée. Il serait ainsi très hasardeux de considérer que le survol des détroits par des aéronefs d'Etat présente dès maintenant un caractère coutumier. Le doute est également permis pour le passage en plongée des sous-marins. S'agissant des pouvoirs de l'Etat riverain, on constate dans la pratique des Etats d'assez nettes différences avec le régime prévu par la partie III. Les exceptions au régime du passage en transit prévues par l'article 45 ne peuvent pas davantage être regardées comme ayant le caractère coutumier. Enfin le passage archipélagique, une innovation importante de la convention de Montego Bay, ne constitue certainement pas encore une coutume.

D'une manière générale, on peut se demander si les dix déclarations formulées, lors de la signature, sur le régime des détroits ne contribuent pas à faire peser une forte incertitude sur le caractère coutumier que pourrait revêtir la partie III : ne se trouve-t-on pas là en effet devant une absence marquée d'opinio juris ?

Ces réserves étant faites, un certain nombre de points peuvent être considérés comme acquis :

**\* Il existe une pratique générale de passage dans les détroits qu'on peut considérer comme très proche du régime des articles 37 et 38. On peut donc raisonnablement estimer que ces articles, sauf pour ce qui concerne le passage des aéronefs d'Etat, ont dans leur principe un caractère coutumier.**

\* Cette coutume est néanmoins fragile et partielle ; c'est donc tout aussi raisonnablement que l'on peut considérer que la partie III constitue du droit coutumier en formation.

\* La convention de Montego Bay constitue un élément de formation de ce droit coutumier dans des conditions analogues à celles formulées par la Cour Internationale de Justice en 1969 pour ce qui est de la convention de Genève de 1958 sur le plateau continental (CIJ Plateau continental en mer du Nord), c'est-à-dire : une participation large et représentative lors de la conférence, l'importance des règles de droit qui sont en jeu, ainsi que la pratique des Etats et l'acceptation par eux du caractère contraignant des normes dégagées dans la convention.

Ce développement du droit coutumier sur la base de la codification nous semble une hypothèse plus réaliste que celle consistant à prétendre que le droit de passage en transit préexistait à la convention de Montego Bay. L'expression "droit coutumier en formation" nous semble donc correspondre à la réalité, dans la mesure où elle rend compte à la fois de la pratique antérieure à 1982 (dont nous maintenons qu'elle est proche du régime des articles 37 et 38) et de ses développements postérieurs sur la base de la partie III et des pratiques subséquentes des Etats.

\*

Néanmoins, et en dépit du doute qui pèse à l'heure actuelle sur le caractère coutumier de la partie III, nous estimons qu'il est conforme aux intérêts de la France de prétendre que celle-ci a d'ores et déjà un tel caractère. Il importe en effet que la France puisse se prévaloir dès maintenant de ces dispositions. C'est la raison pour laquelle nous présentons les moyens dont la France doit user pour conforter le caractère coutumier du régime établi par la partie III.

### 3.2.- La France doit conforter le caractère coutumier du droit de passage en transit

Pour conforter le caractère coutumier de la partie III, la France dispose de deux moyens essentiels : la pratique de la marine nationale et l'action diplomatique.

#### 3.2.1.- La France doit exercer son droit de passage en transit dans les détroits

Le caractère coutumier du droit de passage en transit dépend de l'existence d'une pratique et de l'acceptation de cette pratique comme faisant droit (opinio juris).

En exerçant son droit de passage en transit dans les détroits, la marine nationale conforte donc le caractère coutumier de ce droit. En outre, l'absence de réaction de l'Etat riverain lors du passage en transit peut être

considérée comme valant approbation tacite de cette pratique et donc comme une manifestation d'opinio juris.

**Nous recommandons donc** que la marine nationale continue d'exercer de façon systématique son droit de passage en transit dans les détroits internationaux suivant les modalités prescrites aux articles 38 et 39 de la convention de Montego Bay, sans procéder à aucune notification ni demande d'autorisation.

En outre, tout passage d'aéronefs militaires français dans les détroits contribuerait à réduire l'incertitude qui s'attache au caractère coutumier de ce droit de survol.

Enfin, eu égard à l'intérêt d'une pratique convergente des Etats membres de l'Alliance atlantique, il serait utile que le passage dans les détroits donne lieu sinon à une coordination, du moins à des échanges d'informations.

### 3.2.2.- La nécessité d'une action diplomatique

On constate à l'heure actuelle que certains Etats tentent de s'affranchir des obligations résultant de la partie III de la convention de Montego Bay. Cette remise en cause du droit de passage en transit s'opère de deux façons :

- soit en traçant des lignes de base excessives au regard du droit international, ce qui a pour effet d'étendre les eaux intérieures et donc d'interdire le passage en transit dans le détroit. Le Canada a procédé de cette manière le 10 septembre 1985 pour l'ensemble des détroits arctiques constituant le passage du Nord-Ouest.

- soit en soumettant le passage dans le détroit à une notification ou à une autorisation préalable. Les Philippines agissent ainsi en partant du fait que les eaux archipelagiques sont des eaux intérieures.

De tels comportements seraient de nature, s'ils se multipliaient, à porter atteinte au caractère coutumier de la partie III. Il est donc nécessaire de réagir contre ces pratiques. Deux solutions sont possibles : le passage dans les détroits tel que nous l'avons préconisé et l'action diplomatique, qu'elle soit strictement française ou qu'elle s'inscrive dans le cadre de la coopération politique européenne.

S'agissant de cette dernière, il convient de noter un précédent intéressant. En juillet 1986, la Communauté est intervenue pour protester contre le tracé des lignes de base dans l'archipel arctique du Canada.



Cette action diplomatique commune, expression d'une opinio juris européenne, contribue donc à conforter le caractère coutumier de la partie III. Elle doit être poursuivie et développée.

**Nous proposons donc** que les atteintes au droit de passage en transit dans les détroits fassent l'objet d'un examen dans le cadre de la coopération politique européenne en vue, le cas échéant, d'aboutir à des protestations communes.

\*  
\* \*

L'exercice du droit de passage en transit et l'action diplomatique constituent donc deux moyens complémentaires pour affermir le caractère coutumier de la partie III. De plus, en tant qu'Etat riverain de plusieurs détroits et en particulier, du détroit le plus fréquenté du monde - le pas de Calais -, la France dispose d'un moyen supplémentaire et décisif : appliquer dans ses détroits les dispositions de la partie III de la convention de Montego Bay.

TROISIÈME PARTIE

LA FRANCE ET SES DÉTROITS



Il convient d'examiner quelles seraient les conséquences de la mise en conformité de notre droit interne avec les dispositions de la partie III de la convention de Montego Bay.

A cet effet, l'action de la France pourrait comporter trois orientations majeures : définir le statut des détroits français au regard du droit international, poursuivre en conséquence l'action de délimitation déjà entreprise, enfin, et surtout, affirmer le droit de passage en transit dans le pas de Calais tout en renforçant la coopération menée dans cette zone en vue de prévenir et maîtriser la pollution.

## **1.- L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE MONTEGO BAY CONDUIT À EXCLURE DU RÉGIME DU PASSAGE EN TRANSIT UN NOMBRE IMPORTANT DE DÉTROITS FRANÇAIS**

La France est riveraine d'un nombre important de détroits au sens géographique du terme, mais seuls un petit nombre d'entre eux sont soumis au régime de la partie III. Echappent en effet au régime du passage en transit les détroits constitués par des eaux intérieures (article 35 a) et ceux qui ne servent pas à la navigation internationale.

### **1.1.- Les détroits en eaux intérieures**

Selon l'article 8 de la convention, "les eaux situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale font partie des eaux intérieures de l'Etat". Cette ligne de base correspond normalement à la laisse de basse mer ; mais l'Etat riverain peut recourir aussi à la méthode des lignes de base droites reliant des points appropriés du rivage "là où la côte est profondément échancrée ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci" (article 7.1). La détermination des lignes de base droites est un acte unilatéral de l'Etat côtier qui doit respecter les dispositions du droit international ; à cet égard l'article 7.3 de la convention précise que "le tracé des lignes de base droites ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte et les étendues de mer situées en deçà doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures".

L'Etat exerce sa souveraineté sur les eaux intérieures dans les mêmes conditions que sur son espace terrestre. Deux dispositions de la convention de Montego Bay veillent à empêcher qu'une modification des lignes de base ne porte atteinte à la libre circulation des navires : d'une part, si le tracé des lignes de base "inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles, le droit de passage inoffensif prévu dans la convention s'étend à ces eaux" (article 8.2) ;

d'autre part, s'il s'agit d'un détroit, ces eaux demeurent soumises aux dispositions de la partie III donc au régime du passage en transit (article 35-a).

La France a fixé les lignes de base d'une partie de son territoire maritime pour les côtes atlantiques et méditerranéennes de la France continentale et de la Corse par le décret du 19 octobre 1967, pour la Guyane française, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et les terres australes et antarctiques françaises par les décrets des 29 juin 1971, 12 septembre 1977 et 11 janvier 1978.

En application de ces textes, toutes les îles françaises de l'Atlantique et de la Méditerranée, à l'exception de la Corse, servent de points d'appui au tracé des lignes de base droites.

De ce fait, les pertuis bretons ne constituent pas des détroits internationaux. De la même façon, les îles et îlots constituant l'archipel des Kerguelen forment un ensemble fermé par des lignes de base droites. En revanche, subsiste entre les deux îles de Saint-Pierre et de Miquelon un détroit constitué d'eaux territoriales et non d'eaux intérieures.

Pour les autres territoires français (Antilles, Réunion, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna) les lignes de base n'ont pas été fixées. Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) a poursuivi ses travaux dans ce domaine. Mais aucune suite ne leur a pour l'instant été donnée.

Or, la fixation des lignes de base est source de sécurité juridique pour le statut des détroits et plus généralement pour la détermination des eaux intérieures et de la mer territoriale (articles 3 et 4 de la convention). Cette fixation serait en outre particulièrement utile en Guadeloupe, où la méthode des lignes de base droites permettrait d'insérer dans un même ensemble autour de l'île principale, les îles de la Désirade, des Saintes et de Marie Galante, encore que le retard apporté à cette opération fasse courir quelques risques de contestation en ce qui concerne le régime de passage dans cette zone.

**Nous proposons donc** que les travaux du service hydrographique et océanographique de la marine soient repris afin d'aboutir après concertation avec chacun des ministères concernés à la fixation des lignes de base sur l'ensemble des espaces maritimes français.

### **1.2.- Les détroits ne servant pas à la navigation internationale**

Un second critère permet d'exclure du régime du passage en transit certains détroits français au motif qu'ils ne servent pas à la navigation internationale.

Ce critère résulte du titre même de la partie III ainsi que du libellé des articles 36 et 37 qui visent les détroits "servant à la navigation internationale". Ces termes sont d'ailleurs repris de l'arrêt de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire du détroit de Corfou et le caractère coutumier de ce critère semble donc très affirmé.

Mais la situation visée par ce critère n'est établie par aucun acte formel. Elle résulte simplement de la constatation de fait que tel détroit ne sert qu'au trafic local.

Il convient donc que l'administration soit attentive à ce problème et surveille, dans les détroits où cela lui est possible, la nature du trafic. Un changement de situation pourrait en effet conduire à plus ou moins longue échéance à un changement de statut.

L'application de ce second critère conduit à exclure, dans les conditions actuelles du trafic, les détroits entre Saint-Pierre et Miquelon, entre Tahiti et Moorea, entre Lifou et Maré, entre Ouvéa et Lifou, entre la Nouvelle-Calédonie et l'île aux Pins au sud, l'île Belep au nord.

Deux autres détroits sont dans une situation semblable, bien qu'ils aient deux Etats différents pour riverains.

Le détroit qui sépare les îles françaises de Saint-Pierre et Miquelon d'une part et l'île canadienne de Terre Neuve d'autre part n'est fréquenté que par le trafic local des bateaux de pêcheurs dont les droits ont été fixés par l'accord du 27 mars 1972 qui délimite également dans ce secteur les eaux territoriales françaises et canadiennes.

Le Raz Blanchard, large de 7 milles et situé entre le cap de La Hague et l'île anglaise d'Aurigny, n'a pas fait l'objet d'un accord de délimitation. Ce détroit était emprunté, jusqu'à une période récente, par la navigation internationale. L'évolution des conditions de navigation en Manche (renforcement de l'assistance et du contrôle par le CROSS Jobourg et amélioration du dispositif de séparation du trafic des Casquets) a entraîné une réduction sensible du passage dans ce détroit.

On peut considérer que ces détroits n'ont pas le caractère de détroits internationaux. Larges de moins de 24 milles, ils sont constitués d'eaux territoriales et non d'eaux intérieures. Le régime du passage inoffensif s'y applique donc de plein droit. Mais ce passage peut éventuellement être suspendu selon le droit commun des eaux territoriales.

\*

Après l'élimination au moyen de l'un ou l'autre de ces deux critères, il reste parmi les détroits dont la France est riveraine au moins cinq détroits unanimement reconnus comme servant à la navigation internationale : les bouches de Bonifacio, le pas de Calais, les trois détroits antillais.

## 2.- LA FRANCE DOIT POURSUIVRE L'ACTION DE DÉLIMITATION DANS LES DÉTROITS INTERNATIONAUX DONT ELLE EST RIVERAINE

Dans ces divers détroits, l'application du nouveau droit de la mer a posé et pose des problèmes de délimitation.

### 2.1.- Les détroits antillais

Il y a trois détroits de moins de 24 milles dans les Antilles françaises.

1°) Entre la Dominique et la Guadeloupe, deux détroits permettent le passage entre la mer des Antilles et l'océan Atlantique :

- le bras septentrional, entre la Guadeloupe, les îles Saintes et Marie Galante, est large de 5,5 milles en son point le plus étroit ; sa longueur est de 36 milles. Ce passage pourrait être intégré dans nos eaux intérieures si des lignes de base appropriées étaient fixées.
- le bras méridional, entre les îles Saintes et Marie Galante d'une part, la Dominique d'autre part, est large de 13 milles en son point le plus étroit. Sa longueur est de 25 milles.

2°) Le canal de la Dominique sépare la Dominique et la Martinique. Il est large de 22 milles en son point le plus étroit ; sa longueur est de 8 milles.

Ces deux espaces maritimes ont fait l'objet d'un accord de délimitation entre le gouvernement français et le gouvernement de la Dominique. La convention signée le 7 septembre 1987 se fonde explicitement "sur les règles et les principes du droit international en la matière, tels qu'ils sont exprimés par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer".

La France a déposé l'instrument de ratification de cette convention le 3 février 1988. Toutefois, il serait souhaitable que cette dernière entre en vigueur en même temps que l'accord de pêche conclu entre la CEE et la Dominique en vue notamment d'assurer l'accès des pêcheurs français aux eaux de la Dominique. Aussi conviendrait-il que ce dernier accord soit approuvé aussi rapidement que possible par le Conseil des Communautés. Cette approbation implique cependant que les divergences de vue apparues entre les diverses administrations françaises en ce qui concerne l'accès des pêcheurs de la Dominique aux eaux territoriales françaises soient résolues d'urgence.

**Nous proposons donc** de solliciter l'arbitrage du Premier ministre afin de définir une position française cohérente qui permettrait l'entrée en vigueur de l'accord de pêche entre la CEE et la Dominique, et de ce fait l'entrée en vigueur de l'accord de délimitation.

3°) Le canal de Sainte Lucie sépare la Martinique et Sainte Lucie. Il est large de 17,5 milles en son point le plus étroit. Sa longueur maximale est de 13 milles.

Une convention de délimitation entre le gouvernement français et le gouvernement de Sainte Lucie a été signée à Paris le 4 mars 1981. Elle est entrée en vigueur à cette date.

La convention se fonde explicitement sur "les règles et les principes du droit international applicables en la matière et prenant en considération les travaux de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer".

## **2.2.- Les détroits méditerranéens**

### **2.2.1.- Les bouches de Bonifacio**

La Corse et la Sardaigne sont séparées par un détroit qu'obstruent de nombreux îlots ou rochers. Cet ensemble de passages étroits constituent les bouches de Bonifacio. Le détroit est long de 10,5 milles. Sa largeur dans la meilleure passe, la "bocca grande", entre les îles Lavezzi et l'île Razzoli est de 3,5 milles.

La convention franco-italienne du 18 janvier 1908 réglait le partage de la zone sur la base d'une mer territoriale de 3 milles. L'extension à 12 milles, génératrice d'incertitudes et d'incidents de pêche a conduit à la signature d'une nouvelle convention de délimitation le 28 novembre 1986. Cette convention doit entrer en vigueur après la dernière notification de l'accomplissement des procédures constitutionnelles.

L'ensemble de ces procédures a été accompli du côté français. La loi du 10 décembre 1987 autorise l'approbation de la convention. Cette approbation a été notifiée à Rome le 8 février 1988. Du côté italien, la loi n'a pas encore été présentée au Parlement.

La convention se fonde explicitement "sur les règles et les principes du droit international applicable en la matière" mais sans faire allusion à la convention de Montego Bay. Elle règle le problème de pêche par la création d'une zone de pêche commune pour les activités habituelles et régulières.

L'équidistance, calculée à partir des lignes de base droites ne laissait à la France au sud de Lavezzi qu'un couloir de navigation étroit et impraticable. L'Italie accepta de déroger à l'équidistance en notre faveur au large de Lavezzi, sur une surface de l'ordre de 2,5 km<sup>2</sup>, en échange d'une compensation équivalente à l'est des bouches de Bonifacio.

L'Italie souhaitait une négociation globale couvrant l'ensemble des eaux françaises et italiennes en Méditerranée. Elle accepta toutefois, à la demande de la France, de ne pas lier l'accord sur les bouches de Bonifacio à un accord global en Méditerranée. Ce souhait de l'Italie a été rappelé dans un procès verbal agréé signé par les deux parties, le 28 mai 1986.



L'entrée en vigueur de la convention ne dépendant plus que de l'Italie, **nous proposons** que le gouvernement français intervienne auprès du gouvernement italien afin d'accélérer la procédure de ratification.

### 2.2.2.- Le passage entre le cap Corse et l'île de Capraia

En contrepartie de cette démarche, la France sera amenée à accepter l'ouverture de nouvelles négociations sur les limites respectives du plateau continental français et du plateau continental italien en Méditerranée. Des problèmes risquent d'apparaître dans la zone comprise entre les Baléares, la Corse et la Sardaigne, dans la mesure où cette délimitation impliquera un troisième Etat, l'Espagne, et où l'équidistance y est très défavorable à la France.

Les problèmes devraient être moindres dans la mer ligurienne et dans la mer tyrrhénienne. Il convient de signaler toutefois qu'il existe un détroit entre le cap Corse et l'île de Capraia, au nord-ouest de l'île d'Elbe. Ce passage, dont la largeur est de l'ordre de 14 milles est situé sur la route Gênes - Naples - détroit de Messine.

Il semble difficile de considérer que le passage à l'ouest de la Corse puisse représenter une route de commodité comparable au sens de l'article 38-1 de la convention de Montego Bay, car le détour est important.

D'autre part, le passage à l'est de Capraia se fait dans les eaux intérieures italiennes. En effet, les lignes de base droites italiennes, fixées par le décret du 26 avril 1977, prennent l'île de Capraia et l'île d'Elbe comme points d'appui et incluent l'espace maritime compris entre ces îles et le territoire continental dans les eaux intérieures. En ce point de la côte italienne on peut se demander si le tracé des lignes de base droites "ne s'écarte pas sensiblement de la direction générale de la côte", dérogeant ainsi aux dispositions de l'article 7-3 de la convention de Montego Bay. Il ne semble pas, cependant, que ce décret ait suscité des protestations de la part de la France.

Si l'on admet cette situation, le passage entre le cap Corse et Capraia constitue un détroit servant à la navigation internationale, soumis au régime du passage en transit.

Il faut rappeler toutefois que le statut encore incertain de ce détroit, comme celui, clairement établi, des bouches de Bonifacio, dépendent des conditions de la navigation. Or, celle-ci risque d'être profondément modifiée dans les années qui viennent.

A la suite d'une marée noire dans le détroit de Messine, en mars 1985, l'Italie a imposé une réglementation extrêmement restrictive pour le passage des pétroliers. Sur la route reliant le canal de Suez à Marseille,

les bâtiments qui ne peuvent plus désormais emprunter le détroit de Messine passent au sud de la Sicile et de la Sardaigne et remontent vers Marseille à l'ouest de la Sardaigne et de la Corse. Une partie non négligeable du trafic est donc détournée des bouches de Bonifacio et, le cas échéant, du passage entre le cap Corse et l'île de Capraia.

Cette tendance est renforcée par la réglementation française. Depuis 1983, un arrêté du préfet maritime "recommande" en effet aux navires de plus de 5000 tonnes transportant des produits polluants de ne pas emprunter les bouches de Bonifacio.

Cette question devrait donc être suivie attentivement pour que, lors de la reprise des négociations franco-italiennes, la délégation française dispose de tous renseignements utiles sur le statut des passages entourant Capraia.

### **2.3.- Le pas de Calais**

Des problèmes de délimitation se posent également dans le pas de Calais.

Passage obligé reliant la mer du Nord à la Manche, il est large de 17,5 milles entre la jetée du port de Douvres et le cap Gris Nez.

Jusqu'en 1987, il ne constituait pas un détroit international, ni au sens de la convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale, ni au sens de la convention de Montego Bay dans la mesure où subsistait un chenal de haute mer.

En effet, alors que la France fixait par la loi du 24 décembre 1971 sa mer territoriale à 12 milles, le Royaume-Uni persistait à conserver la délimitation ancienne des 3 milles.

Il n'en va plus ainsi depuis que le "Territorial sea act" du 5 mai 1987, entré en vigueur le 1er octobre 1987, autorise le gouvernement britannique à porter par décret la largeur de sa mer territoriale de 3 à 12 milles (1).

Désormais, le détroit, qui fait communiquer deux zones économiques exclusives, est recouvert par les mers territoriales de la France et du Royaume-Uni et relève donc de la catégorie juridique des détroits internationaux au sens de la convention de Montego Bay.

Toutefois, il convient de signaler que la loi française du 24 décembre 1971 sur la mer territoriale est plus précise que ne l'est la loi britannique de 1987. Si la loi de 1971 stipule que, sauf convention particulière, la largeur de la mer territoriale ne s'étend pas au-delà de la ligne médiane, le texte britannique, quant à lui, renvoie au décret d'application le soin de fixer la limite des eaux territoriales lorsque deux Etats sont face à face et séparés par moins de 24 milles.

---

(1) Un tel décret (Order in Council) est intervenu le 21 juillet 1987.

Or, le décret pris par le gouvernement britannique retient une ligne qui, en deux endroits, diffère légèrement de la ligne médiane retenue pour la fixation du plateau continental par l'accord franco-britannique du 24 juin 1982.

Afin d'éviter toute difficulté, nous recommandons qu'une négociation s'engage entre les deux pays en vue de parvenir à un accord qui prenne comme frontière de délimitation des mers territoriales la même ligne que celle choisie pour le plateau continental.

### **3.- LA FRANCE DOIT RENFORCER LE CARACTÈRE EXEMPLAIRE DU PAS DE CALAIS**

Si la délimitation des frontières maritimes dans le pas de Calais ne devrait pas soulever de difficultés particulières, l'importance du trafic dans ce détroit pose en revanche des problèmes délicats qui conduisent à examiner successivement le statut à y appliquer et la coopération à y promouvoir.

#### **3.1.- Le droit de passage en transit doit être affirmé**

Détroit international, le pas de Calais doit voir son statut affirmé.

Une solution consisterait à laisser subsister un chenal de haute mer dans le détroit. Dans une perspective stratégique, cette initiative aurait pour but d'assurer une protection de l'Etat riverain contre le passage des aéronefs et des sous-marins en plongée.

Cette solution n'est ni nécessaire ni souhaitable. D'une part, pour des raisons de sécurité, les navires ne peuvent dans le pas de Calais s'approcher à moins de trois milles, car ils sont tenus d'emprunter les dispositifs de séparation du trafic. D'autre part, la création d'un chenal de haute mer signifierait que la France estimerait peu satisfaisant le régime du passage en transit sans entrave. Or, un tel régime convient parfaitement aux intérêts globaux de la France comme du Royaume-Uni.

A l'inverse, la reconnaissance du droit de transit dans le pas de Calais, conforterait le caractère coutumier de ce droit.

L'effet d'exemplarité ainsi créé serait en outre de nature à prévenir les limitations que certains Etats riverains pourraient être tentés d'apporter au droit de transit, notamment s'agissant du passage dans des détroits comme Gibraltar ou Ormuz que la France doit pouvoir utiliser librement en toutes circonstances.

Les échanges que nous avons eu avec les administrations françaises et britanniques concernées nous ont fait apparaître qu'une déclaration conjointe sur le statut du pas de Calais contribuerait utilement à l'affirmation du régime du passage en transit sans entrave.

Cette déclaration conjointe consisterait :

- à reconnaître le caractère coutumier du droit de passage en transit sans faire explicitement référence à la convention de Montego Bay que le Royaume-Uni n'a pas signée ;
- à affirmer le droit de passage en transit sans entrave comme valant erga omnes dans tous les détroits internationaux et pour tous les navires, qu'il s'agisse de navires commerciaux ou de bâtiments de guerre ;
- à préciser le contenu du régime du passage en transit qui comporte la liberté de passage pour les navires, le droit de survol des aéronefs, et le passage des sous-marins en plongée, conformément à la convention de 1982 ;
- à préserver les droits des Etats riverains en ce qui concerne la sécurité de la navigation et la maîtrise de la pollution. Il y a lieu de ce point de vue de prévoir que la déclaration n'affecte ni le dispositif de séparation du trafic, ni la réglementation dont la France s'est dotée afin de pouvoir prévenir ou réduire toute pollution.

Le projet de cette déclaration figure à l'annexe 4 du présent rapport.

**Nous proposons également** d'accompagner cette déclaration d'un décret qui en tirerait les conséquences. Un tel texte serait nécessaire en vue de préciser les modalités du passage en transit dans les détroits internationaux où il s'applique et dont la France est riveraine.

Ce texte aurait pour objet :

- de définir les conditions dans lesquelles il y a transit : le transit s'entend d'un passage longitudinal continu et rapide ;

- d'expliciter les modalités du transit et de réserver les pouvoirs de police dont dispose le préfet maritime pour prévenir et lutter contre la pollution ;
- de préciser que les aéronefs peuvent emprunter librement les détroits, ce, quelle que soit leur nature, civile ou militaire ; les aéronefs militaires ne seraient donc plus tenus d'obtenir une autorisation du ministre de la défense pour survoler le détroit ;
- d'ajouter qu'ils restent soumis à la réglementation internationale édictée par l'OACI et doivent conserver pendant leur passage la fréquence de détresse et la fréquence ATC (Air Traffic Control).

Un projet inspiré dans sa structure du décret du 6 février 1985 sur le droit de passage inoffensif et dans son contenu de la partie III de la convention de Montego Bay figure à l'annexe 5 du présent rapport.

### **3.2.- La coopération franco-britannique doit être développée**

#### **3.2.1.- En matière de navigation**

Dans le pas de Calais, les obstacles naturels à la navigation et l'accroissement du trafic se conjuguent pour constituer une zone particulièrement dangereuse pour la navigation.

Les informations communiquées par le CROSS Gris Nez indiquent qu'en 1986 environ 91 000 navires ont transité longitudinalement. La fréquentation du pas de Calais, nettement supérieure à celle des autres détroits - Gibraltar a connu la même année un trafic de l'ordre de 57 000 navires -, aboutit à faire de la sécurité une préoccupation majeure des Etats riverains.

Très tôt, ce souci a conduit la France et le Royaume-Uni à se concerter en vue de prendre en commun des mesures de nature à améliorer la sécurité de la navigation dans le pas de Calais.

Les gouvernements français et britannique ont créé les services nécessaires afin d'assurer l'effectivité des dispositions de séparation du trafic (DST). Du côté français, le CROSS Gris Nez et du côté anglais, le centre de surveillance de St Margaret's Bay, firent l'objet d'un plan d'équipement visant à les doter des équipements radars nécessaires.

En vue d'assurer la coordination des systèmes de surveillance, un groupe franco-britannique dit AFSONG (anglo french safety of navigation group), a été institué pour régler les problèmes de sécurité de la navigation.

Cette coopération a incontestablement favorisé la diminution du nombre des accidents grâce à un meilleur respect de la réglementation. Selon une étude faite par le ministère de la mer, alors que l'on dénombrerait 2 120 navi-

res contrevenants en 1982, ce chiffre a été réduit de moitié (1 225) en 1986, alors même que les contrôles s'intensifiaient. Simultanément, le taux d'identification des contrevenants n'a cessé de s'élever pour atteindre 40 % en 1986.

Conséquence de ce respect renforcé des règles de sécurité le nombre des collisions et naufrages dans le pas de Calais a connu une nette régression. De 12 par an avant 1971, il n'était plus que de 6 entre 1971 et 1977 et est retombé à 3 aujourd'hui.

Le dispositif mis en place a donc permis d'obtenir des résultats satisfaisants. Les efforts entrepris doivent être poursuivis notamment en vue d'obtenir des pêcheurs qui circulent dans le DST un meilleur respect de la réglementation.

### 3.2.2.- En matière de pollution

La prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution constituent une préoccupation légitime des Etats riverains du pas de Calais. Or, la convention de Montego Bay comporte à cet égard diverses limitations concernant tant le pouvoir réglementaire de ces Etats que leur possibilité d'intervention en vue d'assurer le respect de la réglementation.

Sur le premier point, les articles 41 et 42 de la convention n'autorisent l'Etat riverain à adopter des lois et règlements relatifs à la pollution par les navires dans les détroits, que si ces lois et règlements donnent effet à la réglementation internationalement applicable. Une disposition analogue existe pour la navigation.

Or, la France s'est dotée d'une réglementation concernant les navires transportant des hydrocarbures qui semble aller au-delà des règles admises au plan international. En effet, sur le fondement du décret du 24 mars 1978 et des arrêtés préfectoraux de Brest et de Cherbourg du 13 mai 1981, ces navires sont soumis aux contraintes suivantes :

- interdiction de s'approcher à moins de 7 milles des côtes françaises sauf dans les dispositifs de séparation du trafic ;
- obligation de signaler tout accident survenu à une distance inférieure à 50 milles des côtes françaises ;
- obligation d'adresser aux autorités maritimes françaises dès leur entrée dans la mer territoriale un message indiquant la date, l'heure d'entrée, la position, la route et la vitesse du navire ainsi que la nature du chargement.

L'application de cette réglementation dans les détroits pourrait poser problème au regard du droit international. Toutefois, compte tenu de l'existence dans le pas de Calais d'un dispositif obligatoire de séparation du trafic, la première prescription n'ajoute rien dans cette zone au droit applicable. La deuxième pourrait être analysée comme n'étant pas relative au

passage au sens de l'article 42. Quant à la troisième, elle trouvera à s'appliquer lors de l'entrée de navires dans la mer territoriale avant que ceux-ci ne pénètrent dans le détroit. Dans ces conditions, on peut espérer que l'application prudente de cette réglementation ne soulèvera pas de difficultés insolubles.

La convention de Montego Bay précise par ailleurs les pouvoirs de l'Etat du pavillon, de l'Etat du port et de l'Etat côtier dans le contrôle de navires se rendant coupables d'infractions à la réglementation sur la navigation et la pollution. L'article 233 renforce à cet égard dans les détroits les pouvoirs de l'Etat côtier en cas d'infraction "causant ou menaçant de causer des dommages importants au milieu marin". Des compétences lui sont donc reconnues, sauf en ce qui concerne les navires d'Etat, pour l'inspection matérielle et l'immobilisation éventuelle des navires. Mais cette dernière demeure limitée.

Une amélioration dont l'examen dépasserait le cadre de notre étude consisterait à renforcer de manière générale les compétences de l'Etat du port. C'est d'ailleurs dans cette voie que se sont engagés les pays riverains de la Manche et de la mer du Nord par le mémorandum de Paris, entré en vigueur le 1er juillet 1982 qui prévoit, pour chaque pays, des objectifs d'inspection de 25 % des navires accostant dans ses ports par an. Une autre possibilité consisterait à étendre à ce domaine la coopération bilatérale franco-britannique.

A la suite de l'étude des détroits baltes, il ne nous est pas apparu souhaitable de proposer pour le pas de Calais un régime juridique qui s'inspirerait de celui en vigueur dans ces détroits. Ce dernier est en effet trop restrictif eu égard aux avancées réalisées par la convention de Montego Bay.

En revanche, la réglementation en vigueur dans le Sund en matière de lutte contre la pollution est digne d'intérêt. En effet, le Danemark et la Suède ont conclu le 5 avril 1974 un accord bilatéral relatif à la protection de l'environnement dans ce détroit. Cet accord crée une commission mixte chargée d'élaborer des recommandations en vue de prévenir et réduire la pollution tellurique. Sa composition associe les représentants des deux Etats aux élus locaux intéressés.

Une telle coopération existe dans le pas de Calais dans le cadre du groupe AFSONG mais les compétences de ce dernier ne couvrent que la sécurité de la navigation, la prévention et la maîtrise de la pollution marine, et ne s'étendent pas à la pollution tellurique.

Il pourrait donc y avoir intérêt à étendre les compétences de ce groupe, voire de lui adjoindre un comité consultatif composé d'élus locaux.

## CONCLUSION

Les dispositions de la partie III de la convention de Montego Bay apparaissent conformes aux intérêts de la France. En ne prenant en considération que cette partie, il y aurait lieu de ratifier un texte que nous avons signé. La ratification demeure cependant soumise à deux hypothèques qui n'entrent pas dans le champ du présent rapport : l'appréciation de la partie XI et la position des Communautés européennes.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la convention, il paraît légitime de considérer que la plupart des dispositions de la partie III sont les éléments d'un droit coutumier en formation régissant le passage des navires dans les détroits.

Il appartient donc à la France de conforter par son comportement ce caractère coutumier. Cette action doit être menée par trois séries de moyens :

- par la pratique de la marine nationale, qui veillera à passer dans les détroits internationaux sans se soumettre à d'autres conditions que celles que prévoit la convention ;
- par l'action diplomatique, notamment dans le cadre de la coopération politique européenne ;
- en dotant, enfin, nos propres détroits d'un statut conforme aux dispositions de la partie III.

Ce dernier point implique d'une part certaines mesures de droit interne, telles l'élaboration d'un décret relatif au droit de passage en transit dans les détroits français et l'achèvement de la fixation de nos lignes de base ; d'autre part des dispositions conventionnelles, parmi lesquelles la poursuite de la conclusion des accords de délimitation et la publication d'une déclaration franco-britannique sur le statut du pas de Calais.

La position de la France sur la question des détroits présenterait ainsi une cohérence certaine et permettrait en outre à notre pays de manifester sa volonté de concourir à la codification et au développement du droit international.



## LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1** : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (partie III et articles 53 et 233)
- ANNEXE 2** : Déclaration française lors de la signature de la convention de Montego Bay
- ANNEXE 3** : Projet de déclaration française lors de la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- ANNEXE 3 bis** : Déclaration lors de la signature de la République des Philippines (point 7), et de la République arabe du Yémen (point 2), et déclaration lors de la ratification de la République démocratique et populaire du Yémen (point 1)
- ANNEXE 4** : Projet de déclaration franco-britannique
- ANNEXE 5** : Projet de décret relatif au passage en transit
- ANNEXE 6** : Régime juridique et situation géographique des détroits cités (hormis ceux dont la France est riveraine)
- ANNEXE 7** : Liste des personnalités rencontrées

## CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER (partie III et articles 53 et 233)

## Partie III

## Détroits servant à la navigation internationale

## Section 1. — Dispositions générales

## Article 34. — Régime juridique des eaux des détroits servant à la navigation internationale

1. Le régime du passage par les détroits servant à la navigation internationale qu'établit la présente partie n'affecte à aucun autre égard le régime juridique des eaux de ces détroits ni l'exercice, par les Etats riverains, de leur souveraineté ou de leur juridiction sur ces eaux, les fonds marins correspondants et leur sous-sol ainsi que sur l'espace aérien surjacent.

2. Les Etats riverains des détroits exercent leur souveraineté ou leur juridiction dans les conditions prévues par les dispositions de la présente partie et les autres règles du droit international.

## Article 35. — Champ d'application de la présente partie

Aucune disposition de la présente partie n'affecte :

- les eaux intérieures faisant partie d'un détroit, sauf lorsque le tracé d'une ligne de base droite établie conformément à la méthode décrite à l'article 7 inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles ;
- le régime juridique des eaux situées au-delà de la mer territoriale des Etats riverains des détroits, qu'elles fassent partie d'une zone économique exclusive ou de la haute mer ;
- le régime juridique des détroits où le passage est réglementé, en tout ou en partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement.

## Article 36. — Routes de haute mer ou routes passant par une zone économique exclusive dans les détroits servant à la navigation internationale

La présente partie ne s'applique pas aux détroits servant à la navigation internationale qu'il est possible de franchir par une route de haute mer ou une route passant par une zone économique exclusive de commodité comparable au point de vue de la navigation et des caractéristiques hydrographiques ; en ce qui concerne ces routes, sont applicables les autres parties pertinentes de la Convention, y compris les dispositions relatives à la liberté de navigation et de survol.

## Section 2. — Passage en transit

## Article 37. — Champ d'application de la présente section

La présente section s'applique aux détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive.

## Article 38. — Droit de passage en transit

1. Dans les détroits visés à l'article 37, tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave, à cette restriction près que ce droit ne s'étend pas aux détroits formés par le territoire continental d'un Etat et une île appartenant à cet Etat, lorsqu'il existe au large de l'île une route de haute mer, ou une route passant par une zone économique exclusive, de commodité comparable du point de vue de la navigation et des caractéristiques hydrographiques.

2. On entend par « passage en transit » l'exercice, conformément à la présente partie, de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive. Toutefois, l'exigence de la continuité et de la rapidité du transit n'interdit pas le passage par le détroit pour accéder au territoire d'un Etat riverain, le quitter ou en repartir, sous réserve des conditions d'admission sur le territoire de cet Etat.

3. Toute activité qui ne relève pas de l'exercice du droit de passage en transit par les détroits reste subordonnée aux autres dispositions applicables de la Convention.

## Article 39. — Obligations des navires et aéronefs pendant le passage en transit

- Dans l'exercice du droit de passage en transit, les navires et aéronefs :
  - traversent ou survolent le détroit sans délai ;
  - s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des Etats riverains du détroit ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies ;
  - s'abstiennent de toute activité autre que celles qu'implique un transit continu et rapide, selon leur mode normal de navigation, sauf cas de force majeure ou de détresse ;
  - se conforment aux autres dispositions pertinentes de la présente partie.
- Pendant le passage en transit, les navires se conforment :
  - aux règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés en matière de sécurité de la navigation, notamment au Règlement international pour prévenir les abordages en mer ;
  - aux règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires.
- Pendant le passage en transit, les aéronefs :
  - respectent les règlements aériens établis par l'Organisation de l'aviation civile internationale qui sont applicables aux aéronefs civils ; les aéronefs d'Etat se conforment normalement aux mesures de sécurité prévues par ces règlements et manœuvrent en tenant dûment compte, à tout moment, de la sécurité de la navigation ;
  - surveillent en permanence la fréquence radio que l'autorité compétente internationalement désignée pour le contrôle de la circulation aérienne leur a attribuée, ou la fréquence internationale de détresse.

## Article 40. — Recherche et levés hydrographiques

Pendant le passage en transit, les navires étrangers, y compris ceux qui sont affectés à la recherche scientifique marine ou à des levés hydrographiques, ne peuvent être utilisés pour des recherches ou des levés sans l'autorisation préalable des Etats riverains.

## Article 41. — Voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic dans les détroits servant à la navigation internationale

- Conformément à la présente partie, les Etats riverains de détroits peuvent, lorsque la sécurité des navires dans les détroits l'exige, désigner des voies de circulation et prescrire des dispositifs de séparation du trafic.
- Ces Etats peuvent, lorsque les circonstances l'exigent et après avoir donné la publicité voulue à cette mesure, désigner de nouvelles voies de circulation ou prescrire de nouveaux dispositifs de séparation du trafic en remplacement de toute voie ou de tout dispositif qu'ils avaient désigné ou prescrit antérieurement.
- Les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic doivent être conformes à la réglementation internationale généralement acceptée.
- Avant de désigner ou remplacer des voies de circulation ou de prescrire ou remplacer des dispositifs de séparation du trafic, les Etats riverains de détroits soumettent leurs propositions, pour adoption, à l'organisation internationale compétente. Cette organisation ne peut adopter que les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic dont il a pu être convenu avec les Etats riverains ; ceux-ci peuvent alors les désigner, les prescrire ou les remplacer.
- Lorsqu'il est proposé d'établir dans un détroit des voies de circulation ou des dispositifs de séparation du trafic intéressant les eaux de plusieurs Etats riverains, les Etats concernés coopèrent pour formuler des propositions en consultation avec l'organisation internationale compétente.
- Les Etats riverains de détroits indiquent clairement sur des cartes marines auxquelles ils donnent la publicité voulue toutes les voies de circulation ou tous les dispositifs de séparation du trafic qu'ils ont établis.
- Pendant le passage en transit, les navires respectent les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic établis conformément au présent article.

## Article 42. — Lois et règlements des Etats riverains de détroits relatifs au passage en transit

- Sous réserve de la présente section, les Etats riverains d'un détroit peuvent adopter des lois et règlements relatifs au passage par le détroit portant sur :
  - la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime, comme il est prévu à l'article 41 ;
  - la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution, en donnant effet à la réglementation internationale applicable visant le rejet dans le détroit d'hydrocarbures, de résidus d'hydrocarbures et d'autres substances nocives ;
  - s'agissant des navires de pêche, l'interdiction de la pêche, y compris la réglementation de l'arrimage des engins de pêche ;
  - l'embarquement ou le débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration des Etats riverains.
- Ces lois et règlements ne doivent entraîner aucune discrimination de droit ou de fait entre les navires étrangers, ni leur application avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou d'entraver l'exercice du droit de passage en transit tel qu'il est défini dans la présente section.
- Les Etats riverains donnent la publicité voulue à ces lois et règlements.
- Les navires étrangers exerçant le droit de passage en transit par le détroit doivent se conformer à ces lois et règlements.
- En cas de contravention à ces lois et règlements ou aux dispositions de la présente partie par un navire ou un aéronef jouissant de l'immunité souveraine, l'Etat du pavillon du navire ou l'Etat d'immatriculation de l'aéronef porte la responsabilité internationale de toute perte ou de tout dommage qui peut en résulter pour les Etats riverains.

## Article 43. — Installations de sécurité, aides à la navigation et autres équipements, et prévention, réduction et maîtrise de la pollution

Les Etats utilisateurs d'un détroit et les Etats riverains devraient, par voie d'accord, coopérer pour :
 

- établir et entretenir dans le détroit les installations de sécurité et les aides à la navigation nécessaires, ainsi que les autres équipements destinés à faciliter la navigation internationale ; et
- prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires.

## Article 44. — Obligations des Etats riverains de détroits

Les Etats riverains de détroits ne doivent pas entraver le passage en transit et doivent signaler par une publicité adéquate tout danger pour la navigation dans le détroit ou le survol du détroit dont ils ont connaissance. L'exercice du droit de passage en transit ne peut être suspendu.

## Section 3. — Passage inoffensif

## Article 45. — Passage inoffensif

- Le régime du passage inoffensif prévu à la section 3 de la partie II s'applique aux détroits servant à la navigation internationale qui :
  - sont exclus du champ d'application du régime du passage en transit en vertu de l'article 38, paragraphe 1 ; ou
  - relie la mer territoriale d'un Etat à une partie de la haute mer ou à la zone économique exclusive d'un autre Etat.
- L'exercice du droit de passage inoffensif dans ces détroits ne peut être suspendu.

### Article 53. - Droit de passage archipélagique

1. Dans ses eaux archipélagiques et la mer territoriale adjacente, l'Etat archipel peut désigner des voies de circulation et, dans l'espace aérien surjacent à ces voies, des routes aériennes qui permettent le passage continu et rapide des navires ou aéronefs étrangers.

2. Tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage archipélagique par ces voies de circulation et ces routes aériennes.

3. On entend par « passage archipélagique » l'exercice sans entrave par les navires et aéronefs, selon leur mode normal de navigation et conformément à la Convention, des droits de navigation et de survol, à seule fin d'un transit continu et rapide entre un point de la haute mer ou d'une zone économique exclusive et un autre point de la haute mer ou d'une zone économique exclusive.

4. Ces voies de circulation et routes aériennes qui traversent les eaux archipélagiques et la mer territoriale adjacente ou l'espace aérien surjacent doivent comprendre toutes les routes servant normalement à la navigation internationale dans les eaux archipélagiques et l'espace aérien surjacent ; les voies de circulation doivent suivre tous les chenaux servant normalement à la navigation, étant entendu qu'il n'est pas nécessaire d'établir entre un point d'entrée et un point de sortie donnés plusieurs voies de commodité comparables.

5. Ces voies de circulation et routes aériennes sont définies par une série de lignes axiales continues joignant leurs points d'entrée aux points de sortie. Durant leur passage, les navires et aéronefs ne peuvent s'écarter de plus de 25 milles marins de ces lignes axiales, étant entendu qu'ils ne doivent pas naviguer à une distance des côtes inférieure au dixième de la distance qui sépare les points les plus proches des îles bordant une voie de circulation.

6. L'Etat archipel qui désigne des voies de circulation en vertu du présent article peut aussi prescrire des dispositifs de séparation du trafic pour assurer la sécurité du passage des navires empruntant des chenaux étroits à l'intérieur de ces voies.

7. Quand les circonstances l'exigent, l'Etat archipel peut, après avoir donné à cette mesure la publicité voulue, désigner de nouvelles voies de circulation ou prescrire de nouveaux dispositifs de séparation du trafic en remplacement de toutes voies ou de tous dispositifs antérieurement établis par lui.

8. Ces voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic doivent être conformes à la réglementation internationale généralement acceptée.

9. Lorsqu'il désigne ou remplace des voies de circulation ou qu'il prescrit ou remplace des dispositifs de séparation du trafic, l'Etat archipel soumet ses propositions pour adoption à l'organisation internationale compétente. Cette organisation ne peut adopter que les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic dont il a pu être convenu avec l'Etat archipel ; celui-ci peut alors les désigner, les prescrire ou les remplacer.

10. L'Etat archipel indique clairement sur des cartes marines auxquelles il donne la publicité voulue les lignes axiales des voies de circulation qu'il désigne et les dispositifs de séparation du trafic qu'il prescrit.

11. Lors du passage archipélagique, les navires respectent les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic établis conformément au présent article.

12. Si l'Etat archipel n'a pas désigné de voies de circulation ou de routes aériennes, le droit de passage archipélagique peut s'exercer en utilisant les voies et routes servant normalement à la navigation internationale.

### Article 233. - Garanties concernant les détroits servant à la navigation internationale

Aucune disposition des sections 5, 6 et 7 ne porte atteinte au régime juridique des détroits servant à la navigation internationale. Toutefois, si un navire étranger autre que ceux visés à la section 10 a enfreint les lois et règlements visés à l'article 42, paragraphe 1, lettres a) et b), causant ou menaçant de causer des dommages importants au milieu marin des détroits, les Etats riverains des détroits peuvent prendre les mesures de police appropriées tout en respectant *mutatis mutandis* la présente section.

## ANNEXE 2

### DÉCLARATION FRANÇAISE

#### LORS DE LA SIGNATURE DE LA CONVENTION DE MONTEGO BAY

1. Les dispositions de la Convention relatives au statut des différents espaces maritimes et au régime juridique des utilisations et de la protection du milieu marin confirment et consolident les règles générales du droit de la mer et autorisent donc la République française à ne pas reconnaître comme lui étant opposables les actes ou règlements étrangers qui ne seraient pas conformes à ces règles générales.

2. Les dispositions de la Convention relatives à la zone des fonds marins au-delà de la limite de la juridiction nationale présentent des insuffisances et des imperfections notables concernant l'exploration et l'exploitation de ces fonds qu'il sera nécessaire de corriger grâce à l'adoption par la Commission préparatoire de projets de règles, règlements et procédures de nature à permettre la mise sur pied et le fonctionnement effectif de l'Autorité internationale des fonds marins.

A cette fin, tous les efforts devront être déployés au sein de la Commission préparatoire pour parvenir à un accord général au fond selon la procédure prévue à l'article 37 du règlement intérieur de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

3. En ce qui concerne l'article 140, la signature par la France de la Convention ne peut être interprétée comme impliquant une modification de sa position à l'égard de la résolution 1514 (XV).

4. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 230 de la Convention n'excluent pas à l'égard des responsables de navires étrangers le recours à des mesures provisoires ou conservatoires telles que l'immobilisation du navire. Elles n'excluent pas davantage le prononcé de peines autres que pécuniaires pour tout acte délibéré et grave, générateur de pollution.

## ANNEXE 3

### PROJET DE DÉCLARATION FRANÇAISE LORS DE LA RATIFICATION DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

**Le Gouvernement de la République française déclare :**

- 1/ Les paragraphes 1, 3 et 4 de la déclaration faite par la France lors de la signature de la convention sont confirmés.
- 2/ Les droits souverains détenus par l'Etat côtier dans la zone économique exclusive ne font pas obstacle à l'exercice par tous les Etats des libertés de navigation et de survol qui existent en haute mer et notamment aux manoeuvres navales et aéronavales.
- 3/ Les pouvoirs détenus en vertu du droit national par les autorités françaises compétentes en matière de prévention, réduction et maîtrise de la pollution dans la mer territoriale française ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la convention et notamment celles de la partie III.
- 4/ La ratification de la convention par la France ne saurait engager celle-ci dans les matières dans lesquelles elle a transféré ses compétences à une organisation intergouvernementale. Conformément à l'article 5 de l'annexe IX de la convention, ces matières sont spécifiées en annexe à la présente déclaration (1).
- 5/ La France considère que le critère de navigation internationale retenu pour la définition des détroits ne devrait pas faire l'objet d'une appréciation exclusive des Etats riverains concernés en cas de difficulté d'interprétation.
- 6/ La France considère comme incompatibles avec les dispositions de la convention les déclarations lors de la signature de la République des Philippines (point 7) et de la République arabe du Yémen (point 2) et la déclaration lors de la ratification de la République démocratique et populaire du Yémen (point 1) (2).

---

(1) Cette annexe sera établie en fonction de l'état des compétences transférées au moment de la ratification.

(2) Voir annexe 3 bis

## **ANNEXE 3 bis**

### **DÉCLARATION**

#### **LORS DE LA SIGNATURE DE LA RÉPUBLIQUE DES PHILIPPINES**

**(point 7)**

Le concept des eaux archipélagiques est semblable à celui des eaux intérieures aux termes de la Constitution des Philippines et exclut les détroits reliant ces eaux avec la zone économique exclusive ou avec la haute mer de l'application des dispositions concernant le droit de passage des navires étrangers pour la navigation internationale.

### **DÉCLARATION**

#### **LORS DE LA SIGNATURE DE LA RÉPUBLIQUE ARABE DU YÉMEN**

**(point 2)**

La République arabe du Yémen adhère à la notion du droit international général concernant le libre passage s'appliquant exclusivement aux navires et aéronefs marchands ; quant aux navires et aéronefs de guerre en général, ou ceux qui utilisent l'énergie nucléaire, il est indispensable qu'ils aient obtenu l'accord préalable de la République arabe du Yémen avant de transiter par ses eaux territoriales, conformément à la norme reconnue du droit international général concernant la souveraineté nationale.

### **DÉCLARATION**

#### **LORS DE LA RATIFICATION DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE DU YÉMEN**

**(point 1)**

La République démocratique et populaire du Yémen fera prévaloir ses lois nationales en vigueur qui exigent une autorisation préalable à l'entrée ou au transit dans ses eaux territoriales des bâtiments de guerre étrangers, ou des sous-marins ou navires à propulsion nucléaire ou transportant des matières radioactives.

PROJET DE DÉCLARATION FRANCO-BRITANNIQUE

La France et le Royaume-Uni ont aujourd'hui signé un accord fixant la limite de leur mer territoriale dans le pas de Calais. A cette occasion les deux pays entendent souligner que les modifications récemment apportées au statut des espaces maritimes dans cette zone ne porteront en rien atteinte aux légitimes intérêts des pays utilisateurs de ce détroit.

L'existence d'un régime spécifique de navigation dans les détroits est aujourd'hui reconnue par le droit international.

Ce régime de passage en transit s'applique aux détroits qui servent à la navigation internationale et font communiquer deux parties de la haute mer ou zone économique exclusive en l'absence d'une autre route de commodité comparable du point de vue de la navigation.

Dans de tels détroits, le transit comporte le droit de passage sans entrave continu et rapide des navires marchands et des bâtiments d'Etat, y compris les navires de guerre, le droit de survol des aéronefs et le droit pour les sous-marins de franchir le détroit en plongée. Les navires doivent se conformer au cours de ce transit aux règles internationales généralement acceptées qui garantissent le respect des intérêts des Etats riverains, particulièrement en ce qui concerne la sécurité et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution.

Les deux pays reconnaissent l'existence d'un tel droit de passage en transit dans le pas de Calais.

Ils développeront une coopération étroite à la fois sur le plan bilatéral et au travers de l'Organisation maritime internationale, afin de garantir la sécurité de la navigation et la maîtrise de la pollution dans ce détroit ainsi que dans la partie méridionale de la mer du Nord et en Manche. Le dispositif de séparation du trafic dans le pas de Calais ne sera notamment pas affecté par l'entrée en vigueur de l'accord.

## ANNEXE 5

### PROJET DE DÉCRET RELATIF AU PASSAGE EN TRANSIT

- VU le code disciplinaire et pénal de la marine marchande
- VU le code de l'aviation civile
- VU la loi du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales de la France
- VU le décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer
- VU le décret du 25 mai 1979 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer au large des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte

**LE CONSEIL D'ETAT (section des finances) ENTENDU :**

#### ARTICLE 1er :

Dans les eaux territoriales françaises bordant les rives d'un détroit servant à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive, tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave tel qu'il est défini par le présent décret.

#### ARTICLE 2 :

On entend par "passage en transit" l'exercice de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide dans les eaux territoriales françaises à l'intérieur du détroit entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive.

#### ARTICLE 3 :

Dans l'exercice du droit de passage en transit, les navires et aéronefs :

- a) traversent ou survolent le détroit sans délai,
- b) s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'Etat ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés par la charte des Nations Unies,
- c) s'abstiennent de toute activité autre que celles qu'implique un transit continu et rapide, selon leur mode normal de navigation, sauf cas de force majeure ou de détresse.



**ARTICLE 4 :**

Pendant le passage en transit, les navires se conforment :

- a) aux règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés en matière de sécurité de la navigation, notamment à la réglementation internationale relative à la prévention des abordages en mer ;
- b) aux règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés visant à prévenir, réduire, et maîtriser la pollution par les navires.

**ARTICLE 5 :**

Pendant le passage en transit, les aéronefs :

- a) respectent les règlements aériens établis par l'Organisation de l'aviation civile internationale qui sont applicables aux aéronefs civils ; les aéronefs d'Etat se conforment normalement aux mesures de sécurité prévues par ces règlements et manoeuvrent en tenant dûment compte, à tout moment, de la sécurité de la navigation ;
- b) surveillent en permanence la fréquence radio que l'autorité compétente internationalement désignée pour le contrôle de la circulation aérienne leur a attribuée et la fréquence internationale de détresse.

**ARTICLE 6 :**

Pendant le passage en transit, les navires étrangers, y compris ceux qui sont affectés à la recherche scientifique marine ou à des levées hydrographiques, ne peuvent être utilisés pour des recherches ou des levées sans l'autorisation préalable des autorités compétentes.

**ARTICLE 7 :**

Le préfet maritime en métropole et le délégué du gouvernement dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon peuvent, lorsque la sécurité des navires dans les eaux territoriales visées à l'article 1er du présent décret l'exige, prescrire le respect, par les navires effectuant un passage en transit, des voies de circulation et des dispositifs de séparation du trafic qu'ils détermineront conformément à la réglementation internationale applicable.

Dans les eaux territoriales visées à l'article 1er du présent décret, ces mêmes autorités peuvent conformément au droit international prendre les mesures de police appropriées à l'égard de tout navire étranger qui a enfreint les lois et règlements applicables en matière de sécurité de la navigation, de régulation du trafic maritime, de prévention, de réduction et de maîtrise de la pollution, causant ou menaçant de causer des dommages importants au milieu marin des détroits.

**ARTICLE 8 :**

Les dispositions du présent décret sont applicables aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

**ARTICLE 9 :**

Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, le Garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre des transports et de la mer, le ministre des départements et territoires d'outre-mer, le ministre délégué auprès du ministre des transports et de la mer, chargé de la mer, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## ANNEXE 6

### RÉGIME JURIDIQUE ET SITUATION GÉOGRAPHIQUE DES DÉTROITS CITÉS (hormis ceux dont la France est riveraine)

#### 1.- RÉGIME DU PASSAGE EN TRANSIT

**Bab-el-Mandeb** : situé entre la mer Rouge et le golfe d'Aden  
largeur minimale : 12 milles  
Etats riverains : Djibouti, Ethiopie, Yémen du Sud et Yémen du Nord

**Gibraltar** : entre la mer Méditerranée et l'océan Atlantique  
largeur minimale : 8 milles  
Etats riverains : Espagne, Maroc, Royaume-Uni

**Malacca et Singapour** :  
entre la mer de Malaisie et l'océan Indien  
. Malacca : sépare la péninsule malaise et Sumatra  
largeur minimale : 3 milles  
. Singapour : sépare Singapour et l'archipel indonésien de Riou  
largeur minimale : 2 milles  
Etats riverains : Singapour et Indonésie

**Ormuz** : entre le golfe arabo-persique et la mer d'Oman  
largeur minimale : 24 milles  
Etats riverains : Iran, Oman

**Torrès** : entre l'océan Indien et l'océan Pacifique, sépare l'Australie et l'île de Nouvelle-Guinée  
largeur minimale : 15 milles  
Etats riverains : Australie, Papouasie - Nouvelle-Guinée

#### 2.- RÉGIME DU PASSAGE ARCHIPÉLAGIQUE

**Lombok** : entre l'océan Indien et la mer de Java, sépare les îles de Bali et Lombok  
largeur minimale : 10 milles  
Etat riverain : Indonésie

**Macassar** : entre la mer de Java et la mer de Célèbes, sépare les îles de Bornéo et les îles des Célèbes  
largeur minimale : 48 milles  
Etat riverain : Indonésie

**Sonde** : entre l'océan Indien et la mer de Java, sépare les îles de Sumatra et Java  
largeur minimale : 8 milles  
Etat riverain : Indonésie

### 3.- RÉGIME DU PASSAGE INOFFENSIF NON SUSCEPTIBLE DE SUSPENSION

**Corfou** : dans la mer Ionienne, sépare l'île de Corfou des côtes grecque et albanaise  
largeur minimale : 1 mille  
Etats riverains : Albanie et Grèce

**Messine** : sépare la Sicile et la péninsule italienne  
largeur minimale : 2 milles  
Etat riverain : Italie

**Pemba et Zanzibar** : dans l'océan Indien  
. Pemba : sépare l'île de Pemba et le continent africain  
largeur minimale : 18 milles  
. Zanzibar : sépare l'île de Zanzibar et le continent africain  
largeur minimale : 4 milles  
Etat riverain : Tanzanie

**Tiran** : entre le golfe d'Akaba et la mer Rouge  
largeur minimale : 1 mille  
Etats riverains : Arabie Saoudite et Egypte

### 4.- RÉGIME DE LA HAUTE MER

#### \* Détroits d'une largeur inférieure à 24 milles

**La Pérouse** : entre la mer du Japon et la mer d'Okhotsk, sépare les îles de Sakhaline et Hokkaido  
largeur minimale : 22 milles  
Etats riverains : Japon, Union Soviétique

**Chosen (ou Corée) et Tsushima** : entre la mer du Japon et la mer de Chine  
• Chosen : sépare l'île de Tsushima et la Corée du sud  
largeur minimale : 23 milles  
Etats riverains : Corée du sud et Japon  
  
• Tsushima : sépare l'île de Tsushima et le Japon  
largeur minimale : 24 milles  
Etat riverain : Japon

**Osumi** : entre la mer de Chine et l'océan Pacifique, sépare les îles de Kyushu et Osumi  
largeur minimale : 14 milles  
Etat riverain : Japon

**Tsugaru** : entre la mer du Japon et l'océan Pacifique, sépare les îles de Hokkaido et Honshu  
largeur minimale : 10 milles  
Etat riverain : Japon

**\* Détroits d'une largeur supérieure à 24 milles**

**Béring** : entre l'océan Arctique et la mer de Béring, sépare l'Alaska et la Sibérie orientale  
largeur minimale : 40 milles  
Etats riverains : Etats-Unis, Union Soviétique

**Mozambique (canal du)** : dans l'océan Indien, sépare Madagascar du continent africain  
largeur minimale : 220 milles  
Etats riverains : Madagascar, Mozambique

**5.- RÉGIMES FIXÉS PAR DES CONVENTIONS INTERNATIONALES EXISTANT DE LONGUE DATE ET TOUJOURS EN VIGUEUR**

**Détroit des îles d'Aland :**

entre la mer Baltique et le golfe de Botnie, sépare les îles d'Aland et la Suède  
largeur minimale : 2 milles  
Etats riverains : Finlande, Suède

**Détroits baltes** : entre la mer du Nord et la mer Baltique

- . Petit Belt : sépare la presqu'île du Jutland et l'île de Fionie  
largeur minimale : inférieure à 1 mille
- . Grand Belt : sépare les îles de Fionie et de Seeland  
largeur minimale : 2 milles  
Etats riverains des deux Belts : Danemark et Suède
- . Sund : sépare l'île de Seeland et la Suède  
largeur minimale : 2 milles  
Etats riverains : Danemark et Suède

**Détroits turcs** :

**Bosphore** entre la mer de Marmara et la mer Noire  
largeur minimale : inférieure à 1 mille

**Dardanelles** entre la mer Egée et la mer de Marmara  
largeur minimale : 2 milles  
Etat riverain : Turquie

**Le détroit de Magellan**

: entre l'océan Pacifique et l'océan Atlantique  
largeur minimale : 1 mille  
Etat riverain : Chili

## ANNEXE 7

### PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

**M. GUILLAUME** Conseiller d'Etat, Juge à la Cour Internationale de Justice

#### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (direction des affaires juridiques)

**Mme D'HAUSSY** sous-directeur du droit international public général  
**M. SAINT-PAUL** secrétaire des affaires étrangères, bureau du droit de la mer  
**M. METTRA** administrateur civil, bureau du droit de la mer

#### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (Etat-major de la marine)

**Amiral LOUZEAU** chef d'Etat-major de la marine  
**Contre-amiral BREM**  
**Contre-amiral DEBRAY**  
**Contre-amiral (R) LABROUSSE**  
**Ingénieur Général ROBERTOU**, directeur-adjoint du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)  
**Commissaire en chef de la marine de 2ème classe LA ROCHE**  
**Commissaire principal KAUFFMANN**  
**Commissaire de la marine de 1ère classe OLSON**

#### SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

**M. JAFFRAY** administrateur en chef des affaires maritimes

#### MINISTÈRE DE LA MER

**M. LÉONARD** président du conseil supérieur de la marine marchande  
**M. LEPLAT** administrateur principal des affaires maritimes, direction des ports et de la navigation maritime  
**M. LATREILLE** administrateur en chef des affaires maritimes, direction des pêches

#### - Services extérieurs

**CROSS GRIS-NEZ** **M. SCHINDLER**, administrateur principal des affaires maritimes  
**CROSS CORSEN** **M. BOSC**, administrateur en chef des affaires maritimes  
**M. COUPU**, administrateur des affaires maritimes, directeur départemental adjoint des affaires maritimes (Boulogne)

MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER

Commissaire général de la marine de 2<sup>ème</sup> classe PARAISSO

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

M. GODARD                      direction de la navigation aérienne

PRÉFECTURE MARITIME DE 1<sup>ère</sup> RÉGION

Vice-amiral FOURQUET, préfet maritime de 1<sup>ère</sup> région  
Capitaine de frégate ROMIEUX, chef du bureau des affaires civiles de la mer  
Commissaire de la marine de 1<sup>ère</sup> classe O'MAHONY  
M. MARDRUS, administrateur des affaires maritimes

AMBASSADES DE FRANCE

. au DANEMARK

S. Exc. M. BOUVIER, Ambassadeur de France au Danemark  
M<sup>le</sup> LEFORT, Premier conseiller  
M. le lieutenant colonel LE HENAFF, attaché des forces armées  
M. ROUSSELIER, conseiller commercial

. en GRANDE-BRETAGNE

M. MASSET                      2<sup>ème</sup> conseiller  
M. MARC                         administrateur en chef des affaires maritimes, conseiller  
   maritime

AMBASSADE D'ESPAGNE

M. GARCIA MUNOZ               ministre conseiller  
M. CARRASCO GIL               attaché militaire

ADMINISTRATIONS BRITANNIQUES (Foreign Office)

M. DARWIN, 2<sup>ème</sup> conseiller juridique auprès du ministre  
M. BEETHAM, chef du Département de l'environnement

ADMINISTRATIONS DANOISES

S. Exc. M. SCHMIDT, Ambassadeur, directeur du droit de la mer, ministère des  
   affaires étrangères  
M. ASSENS                        ministère de l'industrie  
M. SORREN                        ministère de l'environnement



**ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE**

**M. ZIMMERLI**, directeur adjoint des affaires juridiques

**AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES**

**M. DOUAY**, conseiller juridique au ministère de la mer

**M. le professeur QUENEDEC**, Université de Bretagne occidentale

## CHAPITRE 2

# L'ÉVOLUTION DE LA FLOTTE DE COMMERCE FRANÇAISE

sous la direction de Pierre LÉONARD  
*Président du Conseil supérieur  
de la Marine Marchande*

Par MM. AUNAY Daniel  
CAILLOL Bernard  
COPE Jean-François  
COUX Pierre-Denis  
FRIES Charles  
Mlle LE GUEVEL Anne-Marie  
Mme LEPLAT Maryse-Dominique  
MM. LIU Huijie  
MAFFRE Philippe  
Mlle MEDA Dominique  
MM. PERSUY Patrick  
RANCE Erik  
SCHECHTER François



## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

### PREMIERE PARTIE TRADITIONS NATIONALES ET NOUVELLE DONNE MONDIALE

|   |   |
|---|---|
| CHAPITRE I - UN SECTEUR IMPREGNE PAR LA TRADITION.                    | 2 |
| SECTION 1 - Une tradition largement déterminée par le rôle de l'Etat. | 2 |
| 1 - L'intervention de l'Etat.   | 2 |
| 1.1 - La faiblesse des armateurs nationaux.                           |   |
| 1.2 - L'action permanente de l'Etat.                                  |   |
| 2 - Le rôle du pavillon.  | 3 |
| 3 - Le statut du navigant et ses conséquences.                        | 4 |
| 3.1 - L'importance du statut.   |   |
| 3.2 - Les particularismes du monde maritime.                          |   |
| 3.3 - Rigidités et pesanteurs.  |   |
| SECTION 2 - Un système qui a surmonté de nombreuses difficultés.      | 5 |
| 1 - Les crises de reconversion.                                       | 6 |
| 2 - La crise de financement de l'entre-deux-guerres.                  | 6 |
| 3 - La décolonisation et le redéploiement.                            | 6 |
| SECTION 3 - Le "compromis des années soixante".                       | 7 |
| 1 - L'évolution du transport maritime au milieu du siècle.            | 7 |
| 2 - Le compromis.   | 7 |
| 3 - L'aide de l'Etat.   | 7 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CHAPITRE 2 - UNE ADAPTATION INSUFFISANTE A LA NOUVELLE<br/>DONNE INTERNATIONALE.</b> | <b>8</b>  |
| <b>SECTION 1 - La nouvelle donne internationale.</b>                                    | <b>8</b>  |
| 1 - Une nouvelle géographie des échanges.   | 8         |
| 2- Une évolution contrastée des flux de marchandises.                                   | 9         |
| 3- De nouveaux acteurs.   | 9         |
| <b>SECTION 2 - Les raisons du nouvel équilibre.</b>                                     | <b>10</b> |
| 1- Une crise des échanges et une surcapacité mondiale                                   | 10        |
| 2- La mise en oeuvre de nouvelles stratégies  | 10        |
| 3 - Un profond renouvellement des conditions de concurrence.                            | 11        |
| <b>SECTION 3 - Une France en retard.</b>  | <b>12</b> |
| 1 - Le surcoût de la flotte sous pavillon français.                                     | 12        |
| 2 - Une inadaptation commerciale au contexte international.                             | 13        |
| 3 - Un bilan inquiétant.  | 13        |
| <b>CHAPITRE 3 - UNE REMISE EN CAUSE DU SYSTEME TRADITIONNEL.</b>                        | <b>15</b> |
| <b>SECTION 1 - Une flotte de commerce en question.</b>                                  | <b>15</b> |
| 1 - Un pavillon délaissé.   | 15        |
| 2 - Un pavillon dédoublé.   | 16        |
| 3 - Une flotte éclatée.   | 17        |
| <b>SECTION 2 - Une profession en question, le métier d'armateur.</b>                    | <b>17</b> |
| 1 - Une internationalisation croissante.  | 18        |
| 2 - Une intervention accrue dans la chaîne de transport                                 | 18        |
| 3 - Un armateur sans navire.  | 19        |
| <b>SECTION 3 - Le rôle de l'Etat en question.</b>                                       | <b>20</b> |
| 1 - Le navigant français victime de la logique économique.                              | 20        |

|   |           |
|---|-----------|
| 2 - Les voies difficiles d'un nouveau compromis.  | 21        |
| 3 - Les premiers signes d'une inflexion.  | 21        |
| <b>DEUXIEME PARTIE</b>  |           |
| <b>PROPOSITIONS</b>   |           |
| <b>CHAPITRE 1 - LE NECESSAIRE MAINTIEN DE LA FLOTTE DE COMMERCE FRANCAISE.</b>                | <b>23</b> |
| <b>SECTION 1- Des logiques à refuser et à écarter.</b>  | <b>23</b> |
| 1 - L'option zéro.  | 23        |
| 2 - Une fausse solution, "le contrôle et lui seul suffit".                                    | 24        |
| 3 - Une fausse solution, "le pavillon et lui seul importe".                                   | 25        |
| <b>SECTION 2 - Maintenir une flotte de commerce française pour des motifs économiques.</b>    | <b>25</b> |
| 1 - Un poids économique modeste mais indiscutable.  | 25        |
| 2 - Un vecteur essentiel du commerce extérieur.   | 26        |
| 3- Un maillon indispensable de la chaîne de transport.  | 26        |
| <b>SECTION 3 - Maintenir une flotte nécessaire à l'exercice de la souveraineté nationale.</b> | <b>27</b> |
| 7   |           |
| 1 - La défense de la France.  | 27        |
| 2 - La présence de la France dans le monde.   | 29        |
| <b>CHAPITRE 2 - L'EUROPE INELUCTABLE, UN CADRE A RENFORCER.</b>                               | <b>30</b> |
| <b>SECTION 1 - L'Europe, un cadre obligé mais insuffisant.</b>                                | <b>30</b> |
| 1 - Une Europe maritime aujourd'hui imposée et mal protégée.                                  | 30        |
| 1.1 - Une Europe imposée.   |           |
| 1-2 - Une Europe mal protégée.  |           |
| 2 - Un cadre insuffisant que la France doit contribuer à renforcer.                           | 32        |
| <b>SECTION 2 - Une harmonisation des conditions de concurrence.</b>                           | <b>32</b> |

|   |    |
|---|----|
| 1 - L'harmonisation technique.  | 33 |
| 2 - Le rapprochement des législations sociales.   | 33 |
| 3 - La réduction des disparités fiscales.   | 34 |
| SECTION 3 - Soutenir et protéger les flottes européennes.   | 34 |
| 1 - Une protection mesurée et efficace.   | 34 |
| 2 - Une politique de soutien aux armements.   | 35 |
| 3 - Vers un pavillon européen ?   | 36 |
| <br>  |    |
| CHAPITRE 3 - UNE POLITIQUE NATIONALE AMBITIEUSE.  | 37 |
| <br>  |    |
| SECTION 1 - Un pavillon national compétitif.  | 37 |
| 1 - L'aménagement délicat du registre métropolitain.  | 37 |
| 2 - Un registre bis assoupli.   | 38 |
| 3 - Un impératif, des navires mobilisables.   | 40 |
| SECTION 2 - Soutenir le renouvellement et la modernisation<br>de la flotte de commerce.             | 40 |
| 1 - Une aide de l'Etat indispensable.   | 40 |
| 2 - Améliorer les conditions de financement du secteur.   | 42 |
| 2.1 - Une solution à rejeter, la bonification d'intérêts.   |    |
| 2.2 - Privilégier le développement des fonds propres.   |    |
| SECTION 3 - Rétablir une dynamique entre armateurs et syndicats avec la<br>collaboration de l'Etat. | 43 |
| 1 - Traiter la question du navigant.  | 43 |
| 1.1 - Accompagner les réductions d'effectifs.   |    |
| 1.2 - Le nouveau métier de navigant, une ouverture internationale à<br>encourager.                  |    |
| 2 - Renouer le dialogue social.   | 45 |
| <br>  |    |
| CONCLUSION  | 47 |

## INTRODUCTION

"L'histoire de notre marine marchande se résume en une doléance perpétuelle des armateurs pour les aides, des inscrits pour une amélioration de leur sort et il semble que l'état de crise ait fini par devenir sa condition normale".

La navigation commerciale au XIXe siècle  
A. Colin, 1902

L'évolution de la flotte de commerce française se caractérise par l'affirmation précoce de ses particularismes, la force et la pérennité de ses traditions, la récurrence des crises qu'elle a dû affronter.

C'est plus d'un siècle et demi avant le début de la révolution industrielle que Colbert a fixé les principaux traits qui la marquent encore de nos jours. Depuis lors, étroitement associés, les armateurs, les navigants et l'Etat ont contribué au développement d'un système économique et social fortement original au regard du caractère continental de la culture et de la société françaises. Quant à ses difficultés, la flotte de commerce les a surmontées grâce au soutien constant de l'Etat.

Mais aujourd'hui, la crise se révèle plus profonde et plus grave que par le passé.

Notre flotte a perdu la moitié de son tonnage et de ses navigants en dix ans. Elle doit s'adapter à un monde maritime en pleine mutation au prix de la remise en cause de sa définition même. Ses trois éléments traditionnels - le pavillon, l'armateur et l'équipage - se dissocient et voient se diluer peu à peu leur identité proprement nationale.

Pour la première fois est envisagée la disparition de la flotte et du pavillon français. Traduction d'une philosophie libérale, cette attitude entraînerait des conséquences autres qu'exclusivement économiques et sociales : c'est le plein exercice de la souveraineté qui serait affecté.

L'ampleur exceptionnelle de la crise appelle aujourd'hui des réponses nouvelles qui débordent le cadre strictement national. L'avenir de la flotte française doit s'inscrire en effet dans une perspective européenne. Si une politique communautaire des transports maritimes existe, elle est encore imparfaite et incomplète. Aussi est-il aujourd'hui nécessaire que notre pays participe résolument à son élaboration pour qu'elle ne défavorise pas nos entreprises d'armement.

Inéluctable, la construction d'une Europe des transports maritimes sera sans doute lente. C'est donc au niveau national que doivent être prises les mesures concrètes les plus urgentes qui conditionnent la survie de notre marine marchande.



## PREMIERE PARTIE

### TRADITIONS NATIONALES ET NOUVELLE DONNE MONDIALE

---oOo---

Demeurée traditionnelle dans ses structures et dans ses pratiques, la flotte de commerce française se trouve confrontée depuis dix ans à une profonde mutation du transport maritime international qui lui est défavorable. Les efforts déployés pour répondre à ce défi ont déjà affecté son identité et menacent sa survie.

#### CHAPITRE I - UN SECTEUR IMPREGNE PAR LA TRADITION.

La flotte de commerce française a évolué depuis plusieurs siècles dans un cadre marqué par le rôle de l'Etat et le poids des traditions.

L'Etat est à l'origine des principaux traits de la flotte de commerce française à laquelle sont demeurés étroitement associés le pavillon national et le statut du navigant. Protecteur et promoteur, il a participé à son développement comme à la résorption des crises cycliques qui l'ont frappée. Enfin, observateur et partenaire, il s'est efforcé de favoriser le compromis tacite intervenu entre armateurs et navigants dans les années soixante.

#### SECTION 1 - UNE TRADITION LARGEMENT DETERMINEE PAR LE ROLE DE L'ETAT.

##### 1 - L'intervention de l'Etat.

Elle trouve sa source dans la faiblesse des milieux armatoriaux et dans des considérations militaires se prolongeant en un souci de présence internationale.

##### 1.1 - La faiblesse des armateurs nationaux.

Cette faiblesse peut paraître paradoxale, la France étant dès la fin du seizième siècle la première puissance côtière continentale. Bien qu'anciens, ses milieux armatoriaux sont demeurés étroits, isolés et insuffisamment dynamiques.

La France n'a jamais possédé l'équivalent des villes-Etats maritimes ou des villes hanséatiques. Marquées par leur caractère souvent familial, les entreprises armatoriales n'ont pas entretenu de relations étroites avec les chargeurs industriels. L'illustration en est la faiblesse traditionnelle des "frets de retour" : très longtemps, les importations ont plus emprunté la voie maritime que les exportations. Ce déséquilibre a eu des répercussions profondes sur les mentalités et les réflexes commerciaux des armateurs, expliquant, pour partie, un dynamisme mesuré.

Ce dernier aspect trouve également sa source dans le protectionnisme pratiqué par l'Etat. Des compagnies à charte aux trafics coloniaux, les armateurs ont bénéficié de trafics protégés jusqu'au milieu de ce siècle et n'ont jamais porté l'essentiel de leur effort à conquérir le marché le plus compétitif mais aussi le plus rémunérateur : le transport à la demande (tramping)\*<sup>(1)</sup>.

### 1.2 - L'action permanente de l'Etat.

L'Etat s'est d'abord intéressé à la flotte de commerce comme auxiliaire de sa politique militaire. Colbert, par l'Edit de Nancy de 1673, établit le service maritime obligatoire par classes de trois ans : un an sur un bâtiment de guerre, deux sur un navire de commerce. En contrepartie, sont accordées aux navigants des garanties étroitement inspirées de celles des militaires en matière de pension d'invalidité et de retraite.

A cette préoccupation militaire s'ajoute rapidement celle d'une présence maritime mondiale. La flotte de commerce est associée dès l'origine à l'idée de diplomatie maritime. Elle explique la constance de l'intervention de l'Etat qui s'est toujours attaché à la protéger et l'aider.

Il l'a protégée par l'acte de navigation. Institué en 1793, maintenu jusqu'en 1866, il frappait d'une surtaxe toute marchandise débarquée d'un navire étranger et établissait concurrentiellement le monopole de cabotage, encore en vigueur. A partir de 1830, l'Etat réserve les trafics coloniaux à notre flotte. A cette protection géographique s'ajoute un siècle plus tard une protection par produits : monopole à l'importation des bananes, établissement d'une réserve des importations d'hydrocarbures aux deux tiers en 1928 et du charbon aux deux cinquièmes en 1936.

Protégée, la flotte est également aidée. D'abord par le système des subventions postales, en contrepartie d'engagements de desserte par les compagnies. Le traité franco-britannique de libre échange de 1860 conduit l'Etat à soutenir les armements. Puis, à partir de 1881, pour contrebalancer l'échec d'une tentative de rétablissement de l'acte de navigation (1873), des aides à la construction et à l'exploitation sont accordées. Officiellement abandonnées en 1920, elles sont en fait maintenues au travers des prêts du Crédit Maritime, puis à partir de 1954 sous forme de bonifications d'intérêts.

Ainsi, protégée et aidée, la flotte, dans son rôle de vecteur de la présence maritime de la France, n'est pas dissociable du pavillon national.

### 2 - Le rôle du pavillon.

Il est l'expression de la souveraineté et de la puissance de l'Etat.

Juridiquement, le navire est considéré au XIXe siècle comme une parcelle du territoire de l'Etat dont il bat le pavillon. Il bénéficie de sa protection diplomatique et militaire.

Economiquement, le pavillon ouvre droit aux trafics réservés et aux aides de l'Etat. Il a en France longtemps été associé à une garantie d'accès à des trafics stables et protégés, et donc à une sécurité commerciale.

---

(1) Les astérisques renvoient au glossaire.

Affectivement, le pavillon est un objet de fierté pour l'équipage et pour le terrien qui y voit, lui, un "drapeau qui navigue" (Hector Malot). Pour l'armateur, il est le gage d'un "rang" dans les milieux maritimes.

Battre pavillon français fut longtemps considéré comme un privilège ayant ses contreparties.

La première est l'obligation de propriété effective : intégrale, s'il s'agit d'une compagnie de navigation, à plus de 50 % s'il s'agit de personnes physiques.

La seconde est l'obligation d'avoir un équipage de nationalité française : aux trois quarts à l'origine de l'acte de navigation, elle a été portée ensuite dans la pratique jusqu'à une francisation totale du personnel "pont" et "machine". Ce monopole d'emploi constitue un élément essentiel du statut du navigant qui, lié au rôle de l'Etat et à l'importance du pavillon, caractérise la marine marchande française.

### 3 - Le statut du navigant et ses conséquences.

Ce statut est étroitement lié aux particularismes du monde maritime, ces deux éléments ont forgé sa spécificité et sont à l'origine de rigidités pour la flotte.

#### 3.1 - L'importance du statut.

Dès 1673, la flotte de commerce se voit attribuer par l'Etat une protection sociale exceptionnelle. Dans le même temps, sont définis les deux statuts du marin : hiérarchique et social.

Le statut hiérarchique s'inspire étroitement de celui du milieu militaire. La formation des officiers est conduite, selon des principes voisins à l'Ecole Navale, dans les écoles d'hydrographie qui deviendront les Ecoles Nationales de la Marine Marchande.

Le personnel d'exécution est clairement réparti entre la maistrance et les marins. Le principe hiérarchique est très fortement marqué. Le refus d'obéissance a été longtemps passible de la procédure pénale, révélant un traitement exorbitant des relations du travail.

L'importance du statut hiérarchique n'est pas dissociable du statut social. La carrière est organisée en catégories, liées à la qualification, qui s'inspirent des grades et échelons de l'armée ou de la fonction publique. L'administration maritime de statut militaire a un droit de contrôle sur le travail à bord. L'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM) symbolise à lui seul la particularité du monde maritime.

L'ensemble des règles du travail maritime, codifié en 1926, est complété après le second conflit mondial par des conventions collectives : celle de 1947 qui prévoit la titularisation des navigants et celle de 1950 qui élargit leurs avantages sociaux.

Ce statut a contribué à forger la spécificité du monde maritime.

### 3.2 - Les particularismes du monde maritime.

Avec la disparition de l'enrôlement forcé et l'attribution d'un statut aux marins s'est constitué rapidement un milieu spécifique caractérisé par "l'insularité", la mobilité et un double sentiment d'insécurité et de fierté.

"L'insularité" et la mobilité étaient liées à la durée des embarquements. Etre marin, signifiait avant tout avoir pour foyer "le bord". A terre, l'insularité liée à l'éloignement se prolongeait. Regroupés près du port, les quartiers de marins étaient isolés de la ville.

L'insécurité et la fierté étaient très vivement ressenties. La première était, et demeure, une réalité. D'où tout à la fois un fort sentiment de solidarité communautaire et l'attachement au statut, seule garantie et seule contrepartie pour la famille et pour soi-même en cas de décès, d'invalidité et dans la vieillesse. La fierté reste enfin profondément ancrée dans les mentalités. La corporation maritime a existé bien avant que n'existe une classe ouvrière homogène. La conscience d'exercer un métier dangereux et difficile a façonné les comportements : le sentiment d'appartenir à l'élite de la classe ouvrière chez les marins, l'attachement à un "rang social" chez les officiers sont encore très perceptibles.

Ce particularisme du monde maritime s'est accompagné d'un certain nombre de rigidités et de pesanteurs.

### 3.3 - Rigidités et pesanteurs.

Elles sont pour partie liées aux réglementations. Déjà en 1905, il fallait 30 hommes sur un vapeur français de 2 100 tonneaux contre 20 sur un anglais et la dépense de nourriture, par homme, y était de quinze pour cent supérieure.

Mais ces rigidités sont aussi la conséquence des liens particuliers entre armateurs et navigants. Ils ont toujours été étroits et se sont traduits, par exemple, par un monopole d'emploi non prévu initialement.

Par la suite furent accordés par les armateurs de nombreux avantages allant au-delà même des règlements et conventions collectives.

Au total, on observe un système caractérisé par l'importance du pavillon, du statut du navigant et ses rigidités, ainsi que par l'intervention constante de l'Etat. Bien que parfois contesté par un milieu d'armateurs comportant de grandes figures, le rôle de l'Etat s'est révélé déterminant pour surmonter, jusqu'à ce jour, les crises de la flotte de commerce.

## SECTION 2 - UN SYSTEME QUI A SURMONTE DE NOMBREUSES DIFFICULTES.

Limitée à ce siècle, l'histoire fait apparaître trois grands types de crises : de reconversion aux lendemains des conflits mondiaux, de financement dans les années trente et, de redéploiement mondial au début des années soixante.

### 1 - Les crises de reconversion.

Au lendemain des deux conflits mondiaux, la nationalisation de la flotte de commerce est à deux reprises envisagée. Les solutions finalement retenues sont plus nuancées mais manifestent chaque fois l'intervention décisive de l'Etat :

- En 1921, une loi porte à la fois liquidation de la flotte d'Etat au bénéfice des armements privés français et leur accorde un monopole sur les transports administratifs.

- En 1945, le programme du Conseil National de la Résistance prévoit, pour l'essentiel, un secteur nationalisé, un secteur contrôlé pour les armements de plus de 1 000 tonneaux de jauge brute et un secteur libre. La voie retenue est celle d'une conservation de la configuration adoptée dans l'entre-deux-guerres à la suite d'une grave crise de financement.

### 2 - La crise de financement de l'entre-deux-guerres.

Elle est la conséquence de la crise mondiale. Dès 1929, les Messageries Maritimes connaissent des difficultés qui conduisent les pouvoirs publics à nommer le président par décret. En 1930, les difficultés financières de la Compagnie Générale Transatlantique (CGT) amènent les pouvoirs publics à intervenir selon un nouveau mode de contrôle ; elle est transformée en société d'économie mixte par la loi du 20 juillet 1933.

Cette modalité d'intervention s'accompagne d'une aide aux compagnies privées. La loi Tasso du 17 mai 1934 accorde un soutien de l'Etat pour compenser le surcoût des salaires français. Enfin, le gouvernement aide les armements privés en faisant construire sa propre flotte frétée\*(1) ensuite aux armateurs à des prix inférieurs à ceux du marché.

Ainsi sont fixées dans la première moitié du siècle les trois modalités de l'aide directe de l'Etat : un rôle d'actionnaire et de contrôle, une allocation de subventions à l'exploitation, une aide à l'investissement. Ces modalités sont maintenues mais redéfinies lors de la crise des années soixante.

### 3 - La décolonisation et le redéploiement.

Elle intervient après la reconstitution de la flotte française au lendemain du second conflit mondial. Ce développement s'est d'abord effectué sans cadre, puis à partir du deuxième plan (1950/55) des objectifs de croissance ont été fixés. C'est durant cette période que notre trafic colonial a atteint son maximum.

Le début de la délocalisation observée aux Etats-Unis et en Europe du Nord, associée à une baisse internationale des frets, est à l'origine de la crise des années soixante. Elle appelle très directement les dispositions du plan Morin (1962) destiné à mettre un terme au déclin des lignes régulières extra coloniales. Il comporte des mesures de résorption des surcharges du pavillon français, la suppression de l'impôt sur les salaires, une réforme de la formation et un allègement des effectifs.

Il ne s'agit plus, alors, seulement d'aider, mais de mettre à parité, de moderniser et de tenir compte des modifications de la concurrence internationale. Parallèlement,

---

(1) Voir le glossaire à "fréteur".

l'Etat est amené à favoriser une autre tentative d'adaptation à cette nouvelle concurrence : "le compromis des années soixante".

### SECTION 3 - LE "COMPROMIS DES ANNEES SOIXANTE".

Il traduit l'effort de l'ensemble des acteurs, Etat, armateurs et navigateurs, pour s'adapter à l'évolution du transport maritime mondial sans remettre en cause les deux éléments considérés comme essentiels au système : le pavillon et le statut du marin.

#### 1 - L'évolution du transport maritime au milieu du siècle.

Au début des années soixante, les armements affrontent une crise mondiale associant baisse des taux de fret et redéploiement postcolonial. Ils doivent également prendre en compte une phase de modernisation intensive des flottes et des techniques.

- La modernisation s'est, pour partie, imposée aux armements français. La décennie 1960-1970 est celle de la croissance du tonnage des unités qui abaisse le coût du transport à la tonne. Les premiers porte-conteneurs\* apparaissent.

- Toutefois, les armateurs français ont également été des initiateurs du progrès technique. La France lance en 1963 le premier navire automatisé. Le quart à la machine, autour duquel s'était organisée la vie des marins pendant un siècle, disparaît. Les méthaniers français font prime sur le marché.

Enfin, les armements\* amorcent une nouvelle phase de concentration. A la fin des années soixante, treize centres de décision contrôlent les trois quarts du tonnage français.

#### 2 - Le compromis.

Ces évolutions rendent nécessaire une diminution des effectifs navigants. Le compromis se traduit par l'acceptation tacite par les syndicats de cette réduction en contrepartie du maintien du monopole d'emploi, du statut ainsi, que d'avantages salariaux. Les armateurs font le pari que la technologie pourra compenser le surcoût des équipages, dans un contexte commercial redevenu favorable dès 1965. La décennie ne connaît que peu de conflits sociaux majeurs alors que les effectifs moyens à bord diminuent fortement.

Cet accord tacite est essentiel à l'effort de rationalisation. L'Etat s'efforce pour sa part de l'encourager.

#### 3 - L'aide de l'Etat.

- Il soutient pour un temps l'exploitation en établissant en 1961 une subvention automatique en fonction du type de navire et du tonnage. S'y ajoute une aide sélective en fonction du trafic assuré.

- Il soutient en permanence l'investissement en instituant en 1959 l'amortissement dégressif, particulièrement important pour ce secteur très capitalistique. En 1966 est créée une prime à la modernisation. Enfin le système de bonification

d'intérêt instauré en 1954 est élargi en 1969 aux emprunts contractés à l'étranger et à l'achat de navires d'occasion.

Au total, on constate l'étroite coopération des acteurs de la flotte de commerce française. Elle a permis de surmonter de nombreuses difficultés en garantissant à l'armateur une aide significative de l'Etat et au navigant un statut satisfaisant. Mais elle a également perpétué voire accentué des rigidités et pesanteurs qui vont se révéler de très lourds handicaps alors que le transport international connaît de nouvelles mutations.

## **CHAPITRE 2 - UNE ADAPTATION INSUFFISANTE A LA NOUVELLE DONNE INTERNATIONALE.**

Les transformations affectant le transport maritime mondial depuis plus d'une décennie ont mis en évidence les faiblesses du système français face aux nouvelles conditions de la concurrence internationale.

### **SECTION 1 - LA NOUVELLE DONNE INTERNATIONALE.**

Depuis le milieu des années 70, la demande et l'offre mondiales de transport maritime se sont profondément modifiées.

Les trafics de conteneurs en provenance et à destination de la zone Pacifique ont supplanté, en volume, valeur et fréquence, les trafics pétroliers entre Moyen-Orient et Occident jusque-là au coeur des échanges maritimes.

#### **1 - Une nouvelle géographie des échanges.**

La carte du transport maritime international a subi, en 15 ans, d'importants bouleversements. La route transpacifique est aujourd'hui empruntée par plus de 11% du trafic mondial (contre 5,7% en 1963), alors que le trafic transatlantique s'est réduit, durant la même période, de 19% à 10%.

Ce net déplacement des grands courants d'échanges traduit la redistribution mondiale qui s'opère au profit des Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) et au détriment des puissances maritimes traditionnelles. L'Europe ne se situe plus à l'extrémité de la première route maritime et semble subir un lent processus d'éviction des marchés les plus dynamiques.

## 2- Une évolution contrastée des flux de marchandises.

Depuis 1974, le marché du transport international stagne, illustrant la faiblesse de la demande mondiale. Exprimés en tonnes-mille, les échanges mondiaux sont passés de 17 milliards en 1976 à 13 milliards en 1986. Toutefois, l'analyse par type de produits transportés recouvre des évolutions très différenciées :

- Le transport de marchandises diverses\* connaît, depuis 1974, la croissance la plus forte, tant en tonnage qu'en tonnes-mille. Après un tassement dans les années 81-82, cette tendance s'est confirmée. Elle s'explique en grande partie par le développement et l'arrivée à maturité de nouvelles techniques, notamment la conteneurisation. Celle-ci a autorisé des économies d'échelle et d'importants gains de productivité, en particulier dans le domaine de la manutention. Elle a entraîné la construction de nouveaux navires, plus spécialisés et performants. Les navires des générations suivantes (conbulkers\*, post-panamax\*...) ont confirmé ces évolutions. On estime aujourd'hui que le transport conteneurisé devrait plus que doubler d'ici l'an 2000.

- Le transport des vrac secs\* a subi des évolutions contrastées mais peu significatives : stagnation de la demande de minerai de fer et de bauxite, développement de celle de charbon et de céréales. L'évolution caractéristique de la période est l'effondrement du transport de pétrole brut, qui résulte de la réaction de pays importateurs à la hausse des prix et au déplacement des sources d'approvisionnement. Alors qu'il représentait 50% du commerce maritime mondial en 1974, sa part est aujourd'hui tombée à moins de 37%. Le marché des produits raffinés est, lui, demeuré relativement soutenu grâce à la délocalisation du raffinage vers les pays en voie de développement (PVD).

## 3- De nouveaux acteurs.

La nouvelle géographie des échanges et les évolutions contrastées des trafics de marchandises correspondent à la montée en puissance de compétiteurs nouveaux et dynamiques.

De même que la décennie de 1960 a été celle de l'entrée du Japon dans le peloton de tête des économies développées, celle de 1980 est caractérisée par l'apparition dans le secteur du transport maritime mondial de trois groupes de pays :

- La zone d'Extrême-Orient et d'Asie du sud-est. L'accession de quatre pays asiatiques en voie de développement (Corée, Taïwan, Hong-Kong et Singapour) au rang de nouveaux pays industrialisés est certainement le fait majeur de la période.

Ainsi, la Corée du Sud est aujourd'hui le second pays constructeur de navires de commerce. Taïwan possède le premier armement privé au monde, Evergreen. Le second armement taïwanais, Yang Ming, est le huitième armement mondial et dépasse le premier français par la capacité des navires en service et en commande. Chacun des deux ports formosans a un trafic conteneurisé à peu-près aussi important que ceux des deux plus grands ports français réunis. Les flottes de Hong-Kong et de Singapour ont des tonnages très proches. Chacune dépasse de très loin celui de la flotte battant pavillon français.

- Les pays de l'Est : l'intensification de la présence commerciale de leurs flottes est notable. Depuis le milieu des années 70, elles sont intervenues de façon croissante sur les trafics réalisés avec des pays de l'OCDE. On décomptait officiellement 250 navires engagés sur des trafics internationaux en 1987.



- Les pays en voie de développement, s'estimant victimes des positions dominantes des flottes de l'OCDE, ont revendiqué un partage plus équilibré du trafic mondial et ont acquis des positions qui ne cessent de se renforcer.

Nouveaux courants de trafic, nouvelle composition des échanges, nouveaux acteurs : le paysage maritime mondial s'est transformé au cours des quinze dernières années. Ce bouleversement, qui s'est opéré aux dépens des puissances maritimes traditionnelles, est illustré par le déclin de leurs pavillons. En 1975, les flottes des pays développés à économie de marché représentaient 58% du tonnage mondial. Leur part est aujourd'hui tombée à 30%. La CEE subit également cette régression : sa part passe de 30 à 17% du tonnage mondial de 1977 à 1987.

## SECTION 2 - LES RAISONS DU NOUVEL EQUILIBRE

### 1- Une crise des échanges et une surcapacité mondiale

Le bouleversement de la carte maritime s'explique, en première analyse, par la crise qu'a connue l'économie mondiale à partir de 1973. Alors que les pays développés subissaient un fort ralentissement de leur croissance, les NPI ont connu une accélération très sensible de leur production industrielle. Ils ont en vingt ans triplé leur poids dans les exportations mondiales. Leur apparition en tant que producteurs explique en partie la nouvelle géographie du transport maritime.

Cette explication est cependant insuffisante. Les chocs de 1973 et 1979 ont eu des répercussions immédiates sur le transport maritime. La contraction de la demande de transport de pétrole (baisse de 50% entre 1974 et 1982), consécutive à la flambée de son prix, a entraîné un effondrement des frets pétroliers. L'effet s'est propagé à partir de 1978 au marché des vrac secs puis à celui des marchandises diverses. Cette réaction en chaîne s'explique par la poursuite d'un rythme longtemps soutenu de construction navale. Le retournement de la conjoncture a entraîné l'effondrement de la demande de pétroliers neufs mais non l'annulation des commandes déjà passées aux chantiers navals, qui ont été reportées sur les autres types de navires. Il en est résulté une surcapacité mondiale qui n'est pas encore aujourd'hui résorbée. La chute des frets a provoqué à son tour le désarmement puis la démolition des navires les moins compétitifs et a exacerbé la concurrence mondiale.

### 2- La mise en oeuvre de nouvelles stratégies

Des crises de surcapacité étaient déjà apparues dans le passé sans remettre en cause l'équilibre entre les différentes puissances maritimes. La mise en oeuvre par les nouveaux acteurs d'instruments et de pratiques commerciales agressives permet de mieux comprendre les caractéristiques de la nouvelle donne internationale. Trois stratégies se sont particulièrement développées :

-La position d'"outsider" : la spécialisation et l'augmentation du coût unitaire des navires ont conduit à la multiplication d'accords entre armateurs : conférences\*, pools, consortiums\*. Le développement des conférences, ententes tarifaires sans personnalité juridique, correspond à une volonté de réguler l'activité et les taux de fret. Elles se caractérisent par l'organisation d'un partage de trafic entre partenaires et la limitation du nombre des participants. La vive concurrence a en partie remis en cause cette forme de régulation.

Les armements des NPI, des pays de l'Est, mais aussi de pays de la CEE (Maersk au Danemark) ont mis en oeuvre un type de concurrence fondé sur l'indépendance, préférant la solitude à l'entente. De nouveaux armements indépendants tels que Cast ou Evergreen se sont installés depuis les années 80 en outsiders sur les grandes routes de l'Atlantique et du Pacifique. Les conférences sont parfois parvenues à réagir en baissant leurs prix. Mais dans la zone Pacifique, certaines ont du se dissoudre et les indépendants s'approprient une part croissante des trafics.

-La pratique du dumping : les flottes des NPI comme celles des pays de l'Est ont également développé de nouvelles stratégies caractérisées par leur agressivité. Les réductions et autres avantages tarifaires pratiqués par les armements du C.A.E.M.\* ou de la Corée du sud peuvent atteindre 40%. Elles permettent d'opérer un écrémage du fret qui remet profondément en cause toute tentative de régulation du marché.

-Les pratiques protectionnistes : la montée en puissance des PVD dans le monde maritime, officiellement reconnue par l'adoption et l'entrée en vigueur du Code de Conduite des Conférences Maritimes\*, s'est accompagnée de pratiques protectionnistes de la part de certains d'entre eux. Leurs compagnies maritimes, s'appuyant sur les législations nationales, pratiquent couramment le contrôle, le partage et la réservation de cargaison. La maîtrise des transports fondée sur le choix de conditions contractuelles judicieuses (vente CAF et achat FAB)\* est plutôt la spécialité des pays de l'Est : les échanges sont systématiquement déséquilibrés au détriment des pays occidentaux.

### 3 - Un profond renouvellement des conditions de concurrence.

Outre les stratégies commerciales agressives mises en oeuvre par les nouveaux acteurs, c'est leur compétitivité-coût qui explique cette maîtrise croissante du transport maritime mondial.

Dans la mesure où le coût d'équipage, élément essentiel du "running cost"\*, est le principal poste à partir duquel se différencient les flottes en terme de compétitivité, les pays qui disposent d'une main d'oeuvre bon marché, sans législation sociale contraignante, sont notablement avantagés.

L'immatriculation sous pavillon de complaisance permet un abaissement supplémentaire des coûts et des charges dans des conditions de contrôle et de contrainte qui rendent dérisoire toute comparaison avec celles des pays développés.

Enfin, les flottes des NPI asiatiques bénéficient, de surcroît, de financements opaques et de la sollicitude de leurs gouvernements. Pour ces derniers le transport maritime est la prolongation d'une politique d'expansion globale.

Cette évolution a d'ailleurs été présentée comme une sorte de nécessité historique par les économistes du "cycle du produit". On doit son application au transport maritime à Ma Shuo(1). Le transport maritime étant un produit arrivé à maturité et son amélioration technique étant achevée, les différences entre les producteurs sont minimales en qualité et performances. La concurrence tend alors à se fixer sur les prix, eux-mêmes déterminés par le coût du travail utilisé. La conclusion est

---

(1) Ma Shuo, Compétition internationale et politiques nationales dans les transports maritimes, IFREMER, 1988.

que "le niveau de la technologie des pays occidentaux et des coûts de leur main d'oeuvre sont trop élevés pour le transport maritime... Il est peut-être plus efficace pour créer et maintenir l'emploi que leurs gouvernements interviennent dans le secteur des nouvelles technologies qui correspond sûrement mieux à leur situation, que le transport maritime".

### SECTION 3 - UNE FRANCE EN RETARD.

La nouvelle donne internationale, illustrée par l'apparition de puissances maritimes jeunes et disposant d'atouts considérables, a brutalement rendu sous-compétitif un secteur français qui avait réussi à se protéger. Le système traditionnel, longtemps régulateur, est devenu un cadre trop rigide. Il a dissuadé Etat, armateurs et navigants français de s'adapter aussi rapidement que dans d'autres pays européens.

#### 1 - Le surcoût de la flotte sous pavillon français.

Le surcoût du pavillon français, avéré depuis l'après-guerre, est devenu flagrant avec l'entrée massive sur le marché du transport maritime mondial d'une main d'oeuvre bon marché. Les économies qu'elle autorise ont mis en évidence la lourdeur des textes et des pratiques qui régissent l'emploi des marins français. En témoigne la part élevée du coût d'équipage dans les dépenses d'exploitation d'un navire battant pavillon français : de 27% sur un vraquier à 15% sur un porte-conteneurs .(1)

Face à la crise, Etat, armateurs et syndicats, n'ont pas remis en cause les réglementations et pratiques établies. Le surcoût du marin français, largement incriminé ces dernières années, s'est maintenu. Il a trois causes principales :

- Le jeu des négociations collectives : le Code du Travail Maritime avait défini un système de rémunération fondé sur une stricte répartition en catégories des marins et des officiers à laquelle correspondaient des salaires forfaitaires fixés par arrêté et un minimum de congés de trois jours par mois d'embarquement. Les conventions collectives (en particulier celle de 1950), les accords d'entreprise et la bienveillance d'un Etat aussi soucieux que les armateurs d'éviter des crises sociales, ont considérablement alourdi les contraintes. L'équipage bénéficie aujourd'hui de 18 à 20 jours de congés par mois d'embarquement et les seuls salaires de congé et de disponibilité équivalent au salaire d'embarquement et représentent 25% du coût d'équipage.

- Le système particulier de protection sociale : géré par l'ENIM, il n'a jamais été remis en cause alors même que les conditions d'exercice de la profession des marins du commerce avaient profondément changé. Ce régime couvre les risques maladie, invalidité et décès avec la Caisse générale de prévoyance, et la vieillesse avec la Caisse de retraite des marins. L'ENIM tire ses recettes des cotisations salariales et patronales, et surtout de ressources publiques extérieures destinées à compenser le déséquilibre entre actifs et inactifs (70 % du budget). Outre les cotisations à l'ENIM, les allocations familiales et diverses charges, l'armateur est investi d'obligations particulières en vertu de l'article 79 du Code du travail maritime. Ce dernier précise que les soins à un marin malade ou blessé au service du navire sont pris en charge par lui pendant 4 mois ; ce délai a été ramené à un mois en 1987. Les charges sociales obligatoires représentent au total 44,2 % de la masse salariale brute.

---

(1) cf. annexe 3.

- Les règles de travail à bord : elles constituent également un lourd handicap. L'absence de polyvalence des marins oblige à employer un effectif plus nombreux que celui techniquement nécessaire. Le contingentement des heures supplémentaires limite la souplesse dans la gestion du travail de l'équipage. L'organisation du travail à bord est régie par des textes réglementaires : le tableau réglant l'organisation du travail est dressé par le capitaine, visé par l'inspecteur de la navigation, consigné sur le journal de bord et affiché dans les postes d'équipage. Le chef d'entreprise fixe les effectifs sous le contrôle de l'administration.

## 2 - Une inadaptation commerciale au contexte international.

La France s'est adaptée insuffisamment et trop lentement à un contexte international en mutation. Traditionnellement orienté vers le monde atlantique (CEE, continent nord-américain et pays africains), le commerce extérieur français a pris en compte tardivement le déplacement du centre de gravité des échanges internationaux vers le Pacifique. La flotte de commerce française a subi les effets de la mauvaise spécialisation géographique de notre commerce extérieur.

Elle a également été victime d'anticipations erronées : alors qu'elle s'était engagée activement dès la fin des années soixante dans la construction de méthaniers et de supers tankers transporteurs de brut, elle a vu ses efforts ruinés par la crise pétrolière. Les 136 unités que comptait la flotte pétrolière en 1970 sont aujourd'hui ramenées à 55. La montée des marchandises diverses conteneurisées a été également insuffisamment prise en compte par les armements français. Ils font moins bien que leurs principaux partenaires européens, en particulier l'Allemagne fédérale, numéro deux mondial sur ce marché.

Enfin, la France n'a pas su se plier aux nouvelles règles de la concurrence introduites par les NPI et reprises par un certain nombre d'armements européens qui ont aujourd'hui consolidé leurs positions, tels que Maersk et Hapag Lloyd.

Les armements français n'ont pas immédiatement saisi le caractère mondial de la crise et surtout de la réponse qu'il fallait lui apporter. Ils n'ont pas atteint la taille critique qui leur aurait permis d'effectuer des économies d'échelle, des gains de productivité et de définir des stratégies plus ambitieuses.

## 3 - Un bilan inquiétant.

La conjonction d'un surcoût et d'un faible dynamisme commercial a lourdement pesé sur la flotte de commerce française. Sa situation apparaît dans la seconde moitié des années quatre-vingt peu favorable.

Le pavillon français a subi une crise profonde dont témoigne la réduction de 1978 à 1988 de 48% du nombre des navires français et de 63% de la capacité globale de la flotte exprimée en TJB. Cette régression s'explique avant tout par l'évolution de la flotte pétrolière dont la capacité de transport a diminué de 71%.

Si la plupart des pavillons européens ont eux aussi connu une forte réduction du nombre de leurs immatriculations, le pavillon français a pour sa part régressé à un rythme plus rapide depuis 1984.

Sur les cinq dernières années, la diminution atteint 34% en nombre d'unités et 52% en tonnage. Au 1er janvier 1988, il ne restait plus que 261 navires sous pavillon français, contre 395 au 1er janvier 1983. Cette évolution s'est traduite par une chute rapide des effectifs qui diminuent en moyenne de 10 % par an. En janvier 1988, il ne restait plus que 11 145 navigants français embarqués sur des navires français contre 18 762 en 1983.(1)

Enfin, le taux de couverture de la demande nationale des usagers du transport maritime par l'armement français passe, en valeurs de fret, de 54% en 1975 à 41% en 1986.

Les entreprises françaises d'armement ont également rencontré des difficultés.

Même si elle s'est améliorée depuis 1984, la rentabilité du secteur français des transports maritimes reste faible : la rentabilité brute du capital se situe depuis 1970 aux alentours de 5 %, contre un minimum de 11 % dans l'ensemble de l'industrie sur la même période.(2)

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le transport maritime est un secteur fortement capitalistique, le deuxième en France après EDF-GDF. Il immobilise cinq fois plus de capital par travailleur que la moyenne de l'industrie française.

De plus, le transport maritime français n'a pas pu dégager les ressources propres nécessaires au financement de ses investissements. Il a par conséquent été amené à s'endetter lourdement. Cette tendance s'est accélérée au cours des années 1970 et en 1978, le ratio dettes à moyen-long terme / capitaux propres atteignait 2,6 contre 0,7 dans le reste de l'industrie. Ensuite, en réponse à la forte hausse des taux d'intérêts réels, les armateurs ont arbitré en faveur de leur désendettement au détriment de leurs investissements. Aujourd'hui, ce même rapport s'élève à 1,7 pour l'armement contre 1 dans le reste de l'industrie, mais la situation n'en a pas pour autant été totalement assainie, notamment dans les comptes de la CGM.

Enfin, le ralentissement marqué de l'investissement à partir de 1978 a empêché le renouvellement de la flotte de commerce française alors que l'innovation aurait pu, du moins en partie, compenser le surcoût de la main d'oeuvre. L'ensemble de la flotte de commerce nationale est aujourd'hui vieilli : l'âge moyen des navires est de 10,4 ans et surtout, 67 % du tonnage a plus de dix ans.

Plus profondément, cette crise menace aujourd'hui l'identité de la marine marchande. On observe une redéfinition de ses éléments - marins, armateurs, pavillon - qui remet en cause son fonctionnement traditionnel.

---

(1) cf. annexe 2.

(2) cf. annexe 4.

### CHAPITRE 3 - UNE REMISE EN CAUSE DU SYSTEME TRADITIONNEL.

Le poids des traditions a retardé l'adaptation de la flotte française aux nouvelles conditions de la concurrence internationale. Trop longtemps différées, les mutations n'en ont été que plus brutales, plus profondes et plus difficiles à gérer. Elles ont fait éclater un système dont la préservation recueillait le consensus de l'Etat, des armateurs et des navigants. La dissolution du lien qui existait entre le navire et le pavillon national, les transformations du métier traditionnel d'armateur et l'inflexion du rôle de l'Etat en sont les manifestations.

#### SECTION 1 - UNE FLOTTE DE COMMERCE EN QUESTION.

La flotte de commerce française cesse aujourd'hui de s'identifier au pavillon français. Le passage sous pavillon étranger et l'institution d'une immatriculation aux îles Kerguelen (1) ont mis fin à la conception d'une flotte de navires sous pavillon français, armée par les seuls marins français. La multiplicité des pavillons sous lesquels naviguent désormais les navires appartenant aux armateurs français pose dans des termes nouveaux le problème de son identité et de son contrôle.

##### 1 - Un pavillon délaissé.

La France n'a pas échappé au mouvement général de "dépavillonnement"(2). Le mouvement y a été cependant plus tardif. En 1984, 95% de notre flotte de commerce étaient encore sous pavillon national alors que 20% des flottes britanniques et norvégiennes, 38% de la flotte allemande et 63% de la flotte américaine naviguaient sous pavillon étranger.

La France n'a pas encore aujourd'hui rejoint ses principaux partenaires : 64 % du tonnage se trouve sous pavillon français. L'Allemagne, par comparaison, possède autant de tonnages sous pavillon tiers que sous pavillon national. L'importance et la brutalité de cette adaptation ne doivent cependant pas échapper. Elle correspond à un profond changement des mentalités. Tous les armateurs rencontrés ont rappelé que l'exploitation de leurs navires de façon régulière sous un pavillon autre que français était encore récemment un sujet tabou.

La délocalisation a principalement trois motifs :

- Elle permet d'accéder à des marchés protégés, par exemple ceux des PVD pratiquant des réservations de cargaison (exemples des implantations de la Société Louis-Dreyfus en Argentine ou au Brésil) ;

- Elle permet à l'armateur de mener librement sa stratégie d'entreprise en choisissant ses facteurs de production : la main d'oeuvre, les constructeurs de ses navires, les financements ;

---

(1) Archipel dépourvu d'habitants permanents relevant de l'administration des TOM (Terres Australes et Antarctiques Françaises, TAAF).

(2) Néologisme construit à partir de l'expression anglaise "Flagging out". On lui préférera l'expression "délocalisation des navires".

- Elle permet de peser sur les coûts d'équipage, d'assurance, d'entretien et de bénéficier souvent de régimes fiscaux avantageux.

C'est le choix de la main d'oeuvre qui autorise les économies les plus importantes. Le navire est armé avec des équipages bon marché, sans charges sociales. Ils permettent de réduire considérablement les dépenses d'exploitation du navire. Ainsi, le coût d'équipage journalier sous pavillon libérien est de 1 800 \$ et sous pavillon de Hong-Kong de 2 200 \$, contre 4 500 \$ sous pavillon français. La typologie des navires délocalisés recoupe celle des coûts : les porte-conteneurs sont moins souvent transférés à l'étranger que les vraquiers, parce que les coûts d'équipages représentent une part moindre des dépenses d'exploitation.

**La flotte contrôlée par l'armement français est devenue ainsi une composante essentielle de la flotte de commerce française.** Le déclin des seuls navires sous pavillon national doit donc être relativisé. Les statistiques de la Direction de la Flotte de Commerce faisaient état de 88 navires navigant sous pavillon étranger et contrôlés par des armateurs français au 1er février 1988 contre 261 sous pavillon national. Ces statistiques sont fondées sur la notion de contrôle patrimonial : la société française doit posséder au premier ou au second degré plus de 50 % du capital de la société étrangère qui détient le navire. L'importance et la place de cette flotte sont reconnues par le Comité Central des Armateurs de France qui soumet ses propriétaires à cotisation depuis mars 1988. Toutefois, la notion de contrôle patrimonial ne suffit plus à rendre compte de la flotte contrôlée. On fait aussi référence à la notion de contrôle commercial, plus floue, pour cerner ses contours : est en effet considéré comme faisant partie de la flotte contrôlée, un navire étranger affrété à long terme par un armateur français.

## 2 - Un pavillon dédoublé.

Afin d'enrayer le mouvement d'abandon du pavillon national, les pouvoirs publics ont décidé, en 1986, d'assouplir les conditions d'immatriculation aux Kerguelen. Beaucoup de nos concurrents possédaient déjà de tels registres bis. Les armateurs britanniques ont ainsi à leur disposition divers pavillons ou registres bis : pavillons et registres de l'île de Man, de Hong-Kong, des îles Caïman, de Gibraltar ... Les Pays-Bas possèdent le registre des îles néerlandaises, l'Espagne, celui des Baléares ; la Norvège vient de créer un registre bis : le Norwegian International Shipping register (NIS).

Tardive, la décision française a été également limitée : seuls les navires offshore et les vraquiers autres que les pétroliers effectuant un transport de brut peuvent bénéficier de ce régime. Elle n'en constitue pas moins une rupture. Le registre des Kerguelen met fin au régime juridique univoque auquel fait référence le pavillon. Au principe de la nationalité du navire, signe d'un régime juridique précis et homogène se substitue un régime double qui dissocie la nationalité et les obligations qui s'y rattachent. Les navires sont francisés en douane, selon le régime classique, mais l'immatriculation au service des affaires maritimes des TAAF conduit à un régime de travail dérogatoire du régime général. C'est en effet le code du travail d'outre-mer qui s'applique aux marins embarqués sur ces navires. Les contraintes qu'il impose, minimales, n'ont pas été modifiées depuis 1952. Il apporte deux dérogations essentielles.

- La première consacre la rupture du monopole d'emploi des marins français sous pavillon français. L'équipage "Kerguelen" doit être constitué d'un minimum de 25 % de nationaux (dont 4 officiers).

- La seconde soumet les navigateurs français embarqués sur ces navires à un régime spécial. Les obligations faites à l'armateur se réduisent, dans les faits, au respect des conventions internationales relatives au travail et à la sécurité qui ont été ratifiées par la France et au paiement régulier des cotisations sociales des marins français qui continuent d'être immatriculés à l'ENIM. Les économies réalisées grâce à l'emploi d'une main d'oeuvre étrangère bon marché et aux conditions d'emploi moins onéreuses s'élèvent à 1 500 \$ par jour : 3 000 \$ contre 4 500 \$ sous pavillon français métropolitain.

Ce registre consacre donc le dédoublement du pavillon national. En autorisant l'emploi d'une main d'oeuvre étrangère sous pavillon français aux conditions du pays d'origine, il met fin au monopole d'emploi.

### 3 - Une flotte éclatée.

La flotte de commerce française paraît perdre de son homogénéité : elle recouvre aujourd'hui des navires battant pavillon français immatriculés en métropole, pavillon français immatriculés dans les Territoires d'Outre Mer (dont les TAAF) et pavillons étrangers.

D'une manière générale, le pavillon traduit aujourd'hui moins étroitement un lien à l'Etat et à sa souveraineté. Le "lien réel" évoqué dans la Convention de Genève de 1958 s'accommode aujourd'hui bien souvent d'une simple relation d'enregistrement. Le pavillon semble avoir désormais pour nouvelle vocation d'offrir aux navires des conditions d'exploitation optimales, soit parce que le régime social ou de propriété qu'il détermine est quasi-inexistant (1) ou très souple, soit parce qu'il permet d'échapper à des réglementations administratives ou fiscales lourdes. Modulé selon les impératifs économiques des armateurs, le pavillon tend à devenir l'un des éléments de la concurrence que se livrent les différents Etats pour attirer les flottes traditionnelles.

S'efface ainsi la notion d'une flotte nationale au service d'un seul Etat et substantiellement liée à lui par le pavillon. La notion de flotte contrôlée semble elle-même perdre de sa consistance : les armateurs rencontrés confirment qu'il leur importe peu que soient associés contrôle et propriété. Pavillons et flottes sont devenus des cadres et facteurs internationaux de production. Le seul lien qui rattache aujourd'hui la flotte contrôlée à la France reste l'allégeance à un centre de décision localisé en France, c'est à dire l'armateur.

## SECTION 2 - UNE PROFESSION EN QUESTION ; LE METIER D'ARMATEUR.

La dissociation progressive entre la flotte et le pavillon français ainsi que la difficulté à cerner la notion de flotte contrôlée font de l'armateur le pivot d'une nouvelle tentative de définition de la marine marchande. Mais l'armateur s'est internationalisé ; il a diversifié ses fonctions ; son lien avec le navire, la spécificité de ses activités ne sont plus des éléments déterminants.

---

(1) Les pavillons de complaisance sont ceux pour lesquels les critères de propriété et de gestion du navire, de composition des équipages et de construction n'introduisent aucune restriction à la liberté d'action de l'armateur.



### 1 - Une internationalisation croissante.

Le navire constitue de moins en moins le support des échanges extérieurs de l'Etat dont il bat pavillon. La montée des trafics tiers dans l'activité des armateurs français prouve qu'ils se sont adaptés à cette nouvelle donnée. Ils trouvent en effet à l'étranger une part croissante de leur clientèle : en tonnage, la part des trafics tiers atteint ou dépasse la moitié de leur activité dans le secteur des vracs et le tiers dans celui des lignes. L'armement français est devenu un important transporteur maritime entre pays tiers ("cross-trader").

Cette internationalisation se marque également dans la proportion croissante de trafic réalisée par les armateurs français associés dans de grands consortiums et donc par la réalisation d'un chiffre d'affaires partagé au niveau international où la notion de nationalité s'efface. L'entrée de la CGM dans le consortium intégré Scandutch en témoigne.

Enfin, on observe depuis quelques années une stratégie de conquête par les armateurs français des marchés extérieurs par le biais d'une filialisation accrue des activités à l'étranger et du développement d'implantations dans le monde entier. L'exemple de la SNCDV est significatif : le rachat systématique tant en France qu'à l'étranger d'agents maritimes, consignataires et sociétés de manutention, voire de transports terrestres, devrait aboutir à la création d'une holding en France en 1989.

Les conséquences de ces adaptations au contexte international sont claires : l'armateur n'est plus d'abord français. Il poursuit une intégration commerciale et stratégique qui se prolonge à l'échelle mondiale dans la maîtrise de chaînes de transport.

### 2 - Une intervention accrue dans la chaîne de transport (1).

L'effondrement des taux de fret et la tendance du coût du transport maritime à se réduire par rapport au prix de la marchandise ont amené les armateurs à sortir du cadre initial de la profession. En 1987, le délégué général du CCAF écrivait : "les navires sont de moins en moins le maillon essentiel d'une chaîne qui exerce ses activités décisives à terre". La fraction maritime ne représente en effet en moyenne que 30 % du coût du transport total. C'est donc à terre que se trouve la valeur ajoutée et les plus forts gains de productivité potentiels. Or, possédant le conteneur, l'armateur est au coeur même de la prestation de transport.

On constate depuis quelques années chez les armateurs français un alignement sur les stratégies en vigueur, depuis longtemps, dans d'autres pays. Elles visent à maîtriser la chaîne de transport par une intervention de plus en plus poussée dans le pré et post-acheminement de la marchandise, à la fois par création ou rachat de sociétés de transit et prise en charge directe de cette fonction, ou par sous-traitance de la partie non maritime du transport. Une telle stratégie n'est pas encore généralisée. Les principaux clients des armateurs français sont des transitaires (50 à 80% selon les estimations) et non des chargeurs. On est également encore loin des performances des armateurs danois ou américains qui intègrent l'apparition de la nouvelle gestion industrielle de la production par l'aval (gestion à flux tendus). De fait, le transport est aujourd'hui de plus en plus intégré à la production et transforme la relation chargeur-transporteur en un

---

(1) Ensemble des services que requiert l'expédition d'une marchandise depuis le fournisseur jusqu'au client. Elle fait appel à des opérateurs divers qui assurent la circulation, le stockage et la manutention des marchandises.

véritable partenariat. Cela implique un responsable unique du contrat et une réciprocité des contraintes : fidélité du chargeur, ponctualité et fiabilité du transporteur.

Dans ces nouvelles stratégies, l'accent est donc mis sur la qualité du service rendu. Maersk fait de cette qualité son principal atout. Les armateurs français semblent également être passés d'une volonté d'excellence dans la conduite et la gestion du navire à une volonté d'excellence du service rendu au client.

Entrepreneur multimodal, l'armateur devient un prestataire de services. Le suivi des marchandises nécessite en effet un équipement logistique très poussé, susceptible de suivre et gérer tous les mouvements des conteneurs à terre et sur mer. La SNCDV et la CGM ont fait de ce développement logistique l'une de leurs priorités.

Au total, les fonctions de l'armateur sont donc devenues beaucoup plus nombreuses et diversifiées que par le passé. Ils sont aujourd'hui en concurrence avec les transitaires. L'enjeu est la maîtrise d'une chaîne de transport qui tend à se rationaliser.

### 3 - Un armateur sans navire.

Est juridiquement armateur celui qui "arme" un navire qu'il possède ou affrète coque-nue. On assiste depuis quelques années à un glissement très caractéristique du premier vers le second terme de la définition. Les grandes compagnies propriétaires de navires utilisent de plus en plus d'autres navires que les leurs. L'armateur est aujourd'hui avant tout une entreprise qui souhaite réaliser un certain chiffre d'affaires en vendant une prestation de transport et qui utilise à cette fin tous les moyens à sa disposition : navires en propriété, affrétés coque-nue ou à temps. Certaines entreprises ne sont propriétaires d'aucun navire de leur flotte : ainsi la Compagnie Maritime d'Affrètement dirigée par Monsieur Saade, 4ème armateur français, affrète à long terme des navires à des chantiers allemands qui se sont chargés des financements.

L'émergence des sociétés de gestion constitue un pas supplémentaire vers l'éclatement de la notion d'armateur. On constate aujourd'hui la tendance à la délégation par l'armateur de toutes ou plusieurs de ses fonctions traditionnelles à des sociétés de gestion. Elles se regroupent en 5 catégories : le financement, l'exploitation, la gestion du personnel, la gestion technique, le marketing. Elles peuvent être gérées indépendamment. La SNCDV a ainsi créé Euronavis, société chargée de la gestion du personnel et Transtainer, société filiale spécialisée dans la gestion des conteneurs. Ces sociétés travaillent non seulement pour la SNCDV mais vendent également leurs services à d'autres armateurs. Une telle logique modifie profondément la notion de centre de décision. Dans d'autres pays, ces différentes sociétés sont délocalisées et installées dans les lieux les plus favorables à l'expansion de leur activité. La notion d'armement national perd peu à peu son sens. Grâce à l'internationalisation et à la délocalisation des sociétés de gestion, l'armateur non seulement opère sur un marché mondial (de clients et de facteurs de production) mais peut n'avoir plus lui-même de centre fixe.

L'appropriation des fonctions non traditionnelles constitue le dernier élément de la redéfinition de la profession d'armateur. L'apparition des Non Vessel Operating Common Carriers (NVOCC) a brouillé les cartes du transport maritime. Leur activité est dans de nombreux pays pas ou peu réglementée. Ils pratiquent la réservation d'espaces, la location de conteneurs et ne disposent pas de navire. La France ne possède pas encore, à la différence de ses principaux partenaires, de grands NVOCC, mais ce point extrême de l'évolution illustre la perte d'identité de la fonction d'armateur.

### SECTION 3 - LE ROLE DE L'ETAT EN QUESTION.

Les développements précédents ont mis en évidence la profonde dissociation qui existe aujourd'hui entre les intérêts des armateurs et l'intérêt national qui est traditionnellement de conserver une flotte de commerce française, battant pavillon français avec des équipages nationaux. Ces derniers ont été les grands perdants de l'évolution décrite ci-dessus. L'effritement du système fondé sur le pavillon rend la nature de l'aide de l'Etat extrêmement délicate à définir. La politique mise en oeuvre ces dernières années témoigne de ces incertitudes.

#### 1 - Le navigant français victime de la logique économique.

Nos navigants ont été les premiers à pâtir de l'adaptation des armateurs français à cette mondialisation des activités maritimes. Lorsqu'ils ne sont pas remplacés par une main d'oeuvre plus compétitive, les marins qui acceptent de naviguer sous un pavillon économique doivent faire face à de nouvelles conditions d'emploi à durée déterminée, avec des salaires plus faibles, une couverture sociale réduite, des congés moins fréquents et une vie à bord parmi un équipage dont la cohésion est médiocre.

A cette concurrence avec les marins étrangers s'ajoute la menace du progrès technologique. Les armateurs n'ont en effet pas renoncé à la modernisation de leur flotte, alors même qu'ils délocalisaient leurs navires. Les Français font preuve de retard par rapport à leurs concurrents étrangers. Certains navires sont d'ores et déjà conçus pour être conduits par un équipage de 7 hommes (Japon) ou de 14 hommes (Danemark), la diffusion des progrès technologiques devant faire de ces chiffres une réalité pour les années à venir.

La double concurrence des hommes et de la technologie, qui a déjà entamé les effectifs semble s'accélérer : depuis 1981 la profession perdait 10 % de son effectif par an ; elle en a perdu 14 % en 1987.

La profession de marin du commerce est aujourd'hui une profession mal aimée qu'illustre un nombre de candidatures insuffisant pour occuper les postes offerts dans la filière supérieure de la fonction d'officier et une pyramide des âges qui révèle un net vieillissement.

La communauté maritime a perdu son homogénéité et, croit-elle, sa raison d'être. Elle se dissout peu à peu. Les marins rencontrés confient leur peur de l'avenir et de leurs concurrents européens. La crise du métier de navigant du commerce est la preuve la plus éclatante de la remise en cause du modèle homogène fondé sur le pavillon français et le marin français.

## 2 - Les voies difficiles d'un nouveau compromis.

Les adaptations des armateurs au nouveau contexte international ont partiellement ruiné les efforts de l'Etat pour conserver une flotte de commerce française. L'Etat ne peut s'opposer au transfert de navires sous pavillon étranger. Mais surtout, les aides, traditionnelles ou nouvelles, ne suffisent plus à retenir les armateurs sous pavillon national. Ils lui préfèrent les autres pavillons avec lesquels la différence de coût reste importante. Quant aux aides à l'investissement, reconduites par le Plan Guellec (1986-1987) et subordonnées au maintien du navire sous pavillon français, elles sont aujourd'hui partiellement reversées par les entreprises, qui préfèrent se placer sous pavillon étranger.

Cette inadaptation croissante de l'intervention de l'Etat tient à ce que le maintien d'une flotte de commerce sous pavillon français ne correspond plus nécessairement au maintien d'emplois français. Le caractère aigu de la contradiction est illustré par l'incompréhension des armateurs et des syndicats et par le blocage du dialogue social. Les syndicats ne conçoivent pas une flotte de commerce française qui ne soit pas armée par des marins français et refusent le moindre compromis qui ne soit pas adossé à des engagements précis; les armateurs envisagent quant à eux une délocalisation, éventuellement totale, pour la flotte des longs courriers, comme seule réponse au surcoût du marin français.

Face à ces contradictions, la politique menée par l'Etat ces dernières années semble avoir été une suite de compromis qui n'a satisfait ni les uns, ni les autres. L'immatriculation aux Kerguelen qui voulait tout à la fois restaurer la compétitivité des armements et préserver un minimum d'emplois français n'a permis de sauvegarder que 750 emplois. Elle ne suffit plus aux armateurs. Quant aux mesures sociales du plan Guellec, elles sont considérées comme insuffisantes par ces derniers et attentatoires au statut du marin par les syndicats.

## 3 - Les premiers signes d'une inflexion.

Syndicats et armateurs renvoient à l'Etat le soin d'organiser le maintien de la flotte de commerce et d'emplois français, en comblant le différentiel de coût existant entre les marins français et la main d'oeuvre étrangère bon marché. Tous les pays européens sont placés aujourd'hui devant le même choix. La Suède vient de décider d'accorder une aide financière directe par marin aux entreprises d'armement. Elle devrait permettre de diminuer les coûts d'équipage d'environ 40 %.

Les pouvoirs publics français semblent au contraire s'être orientés, sous la pression des événements, vers une aide destinée à restaurer la compétitivité des entreprises d'armements. A cet égard, la mise en place de 1986 à 1988 d'une aide structurelle marque une réelle inflexion. L'aide structurelle est une prime globale et forfaitaire, accordée aux entreprises qui ont signé avec l'Etat une convention adaptée à chaque cas particulier fixant les engagements précis de ces dernières en matière de restructuration économique et financière. Elle traduit le caractère d'urgence de la décision. L'inflexion de la politique de l'Etat se marque donc doublement : par la prise en compte prioritaire de l'armateur dans la volonté de conserver une flotte de commerce française; par un début de politique à moyen terme qui, à défaut d'être réalisée collégialement - comme au Japon - s'effectue entreprise par entreprise. L'Etat tente ainsi de tempérer les stratégies à très court terme des armateurs.

Alors même que la flotte de commerce française est devenue une notion floue, que l'armement français s'internationalise et perd son identité, l'Etat promeut une politique qui ne peut plus s'appuyer que sur une notion évolutive, celle de "centre de décision". Alors même que les points d'application d'une politique de la flotte de commerce française se dissolvent, le navigant français reste le grand perdant.

C'est en considération de ces éléments que doivent être envisagées les mesures qui décideront de l'avenir de notre marine marchande.

## DEUXIEME PARTIE

### PROPOSITIONS

---oOo---

La flotte de commerce française est aujourd'hui parvenue à un point où son identité s'efface et où la question de sa survie est clairement posée. Elle est menacée par les mutations du transport maritime international. La logique libérale, qui s'appuie sur des arguments économiques pertinents et lui refuse toute politique de soutien, semble la condamner.

Il nous est apparu que la nature spécifique de la flotte de commerce interdisait sa disparition. Elle réclame une redéfinition des modalités de l'aide accordée par l'Etat. Elle doit s'inscrire dans un cadre européen aujourd'hui inéluctable, mais également insuffisant. C'est dans cette perspective que s'inscrivent nos propositions pour une politique nationale.

#### **CHAPITRE PREMIER : LE NECESSAIRE MAINTIEN DE LA FLOTTE DE COMMERCE FRANCAISE.**

La disparition de la flotte de commerce française constitue une hypothèse inacceptable. Elle est pourtant envisagée par certains. En réalité, le maintien de notre marine marchande s'avère justifié tant pour des raisons économiques que pour des motifs liés à la souveraineté et à la défense nationales.

#### SECTION 1- DES LOGIQUES A REFUSER ET A ECARTER

La question du maintien d'une flotte de commerce sous pavillon français se pose aujourd'hui dans des termes nouveaux. Sa résolution revêt un caractère d'urgence que ne parviennent pas à masquer les réticences à évoquer l'"option zéro".

##### - L'option zéro.

Les armateurs rencontrés n'ont pas fait mystère du caractère à leurs yeux inéluctable du mouvement de délocalisation des navires dans les prochaines années. Ils n'ont pas non plus dissimulé leur détermination à aller jusqu'au bout d'une logique purement économique, y compris si cette évolution doit s'effectuer au prix de la disparition de la flotte de commerce battant pavillon français.

S'ils ont conscience des implications politiques d'une telle situation, ils considèrent cependant qu'il ne leur appartient pas d'intervenir dans le règlement d'une question relevant à l'évidence de la compétence de l'Etat.

Il incombe donc désormais à celui-ci de définir rapidement une politique qui prenne en compte les nouvelles conditions d'exercice de sa souveraineté qu'a entraîné l'adaptation des armateurs français aux contraintes internationales. La flotte de commerce française n'est en effet pas seulement l'instrument d'une maîtrise directe de l'Etat sur des navires battant pavillon français mais également celui d'une maîtrise indirecte sur une flotte contrôlée par les armateurs français.

L'élaboration d'une politique cohérente prenant en compte cette évolution ainsi que la définition des grands choix qui la fondent est aujourd'hui urgente. Si rien n'est fait, ce que les armateurs appellent l'"option zéro" sera réalité d'ici cinq à dix ans.

Deux écueils doivent cependant être évités : soit la soumission de l'Etat à une logique économique qui finirait par lui ôter toute maîtrise d'une flotte, soit au contraire sa volonté de s'opposer à une évolution que connaissent tous les pays et de conserver à tout prix, - c'est-à-dire à un prix trop élevé -, une flotte de commerce majoritairement sous pavillon français, au détriment de la compétitivité des armateurs nationaux.

## 2 - Une fausse solution : "le contrôle et lui seul suffit".

Dans la mesure où elle ne suppose pas l'absence de toute maîtrise de l'Etat sur un certain nombre de navires mais seulement une conception élargie de celle-ci, l'option zéro peut ne pas remettre en cause l'exercice de la souveraineté de l'Etat. Cette maîtrise peut en effet s'exercer indirectement sur la seule flotte contrôlée par les armateurs. Un certain nombre de pays occidentaux ont fait un tel choix spontanément ou sous le poids des nouvelles contraintes économiques internationales. Le Canada ne possède ni flotte de long cours, ni armateurs de dimension mondiale. Quant au Royaume-Uni, il a pris acte du coût que représentait le maintien d'une flotte substantielle battant pavillon britannique. Certains pays occidentaux semblent donc avoir choisi de s'incliner devant les exigences économiques du transport maritime international.

Une option zéro française aurait cependant des conséquences profondément différentes de celles qu'ont entraînées les politiques canadienne et britannique. Celles-ci ne constituent en effet aucunement une perte de contrôle. Ainsi le Canada conserve-t-il une maîtrise commerciale puisqu'il dispose, sans navire ni armateur canadiens, d'un système de transport maritime très performant. Les grandes sociétés de chemin de fer ou de transports routiers possèdent en effet des filiales à 100% qui contrôlent et exploitent des flottes très importantes sous pavillons de libre immatriculation. Le Royaume-Uni, pour sa part, dispose d'une maîtrise de sa flotte délocalisée qui pour être indirecte n'en est pas moins réelle. Il possède en effet une législation complexe qui lui permet en cas de crise grave de rappeler ses navires immatriculés dans les "British Dependant Territories". Il poursuit actuellement une politique d'accords bilatéraux avec les pays hôtes de ses navires en particulier les Bahamas.

L'abandon du pavillon ne conduit donc pas systématiquement à la perte du contrôle sur les navires délocalisés, ce qui serait au contraire le cas pour la France. Celle-ci n'exercerait en effet qu'une maîtrise indirecte et d'autant plus incertaine que le contrôle exercé par les armateurs est mal défini. De surcroît, l'effectivité du contrôle demeure subordonnée au maintien de centres de décision situés en France qui risqueraient à leur tour d'être délocalisés.

Inéluctable selon les armateurs, l'option zéro semble donc déraisonnable. Elle ne peut être souhaitée par l'Etat. Elle ne doit toutefois pas conduire à retenir le maintien du pavillon comme seul élément de sa politique.

### 3 - Une fausse solution : "le pavillon et lui seul importe".

La seconde solution, extrême, qu'illustre aujourd'hui la position des principaux syndicats de navigants français est tout aussi peu souhaitable car peu réaliste et trop coûteuse.

Elle consisterait à engager une politique de soutien massif, inconditionnel et systématique du pavillon français sur le modèle des Etats-Unis. Une telle politique repose sur la compensation du différentiel de coût existant entre l'exploitation de navires sous pavillon étranger et sous pavillon national. Les Etats-Unis ont versé aux armateurs américains exploitant des navires sous pavillon américain 357 M\$ en 1986 à ce titre. Faisant supporter le coût final de cette prise en charge par le contribuable, un tel choix entraîne en outre le risque de transformer le transport maritime en un secteur protégé artificiellement de la concurrence internationale. La France n'a pas les moyens financiers d'une telle politique. Elle n'a pas non plus les mêmes obligations que les Etats-Unis.

Ni l'une ni l'autre de ces deux solutions extrêmes ne sont donc acceptables. Une politique réaliste doit prendre en compte le caractère désormais dual de la flotte de commerce française : une flotte contrôlée au service de son expansion économique et une flotte battant pavillon français au service de sa défense et de sa politique extérieure. L'une et l'autre doivent être soutenues car elles constituent les instruments indispensables en temps de "guerre économique" comme en temps de crise limitée ou de conflits généralisés.

## SECTION 2 - MAINTENIR UNE FLOTTE DE COMMERCE FRANÇAISE POUR DES MOTIFS ECONOMIQUES.

### 1 - Un poids économique modeste mais indiscutable.

Au premier abord, le poids économique du secteur des transports maritimes apparaît faible. L'INSEE définit ce secteur comme l'ensemble des entreprises qui ont pour activité principale le transport maritime, qu'il soit de cabotage ou de long-cours, qu'il concerne les passagers ou les marchandises. Il comprend également la navigation côtière et d'estuaire. Or l'activité de transport maritime ainsi définie ne représentait en 1986 que 0,11% du PIB français et 2,7% de la valeur ajoutée de la branche transport.

Le poids économique des transports maritimes apparaît donc modeste : il ne représente qu'un millième de l'activité et de l'emploi national. Il n'y a guère qu'au regard de l'investissement que le poids de ce secteur est plus important : il s'agit en effet d'une activité fortement capitalistique.

Pour autant, sa contribution économique n'est pas négligeable. La Dépense nationale des usagers du transport maritime (DNTM\*) qui regroupe le total des dépenses engagées pour le transport par mer du commerce extérieur de la France s'est élevée en 1986 à 37 milliards de francs (dont 27 milliards pour les marchandises diverses). Les armateurs français, avec 15,1 milliards de francs de chiffre d'affaires, couvrent 41% de cette demande.



Le chiffre d'affaires de l'armement national contribue à l'équilibre des comptes extérieurs par les rentrées de devises qu'il génère et par les recettes en francs versées par les chargeurs français. En effet, sans armateurs nationaux, la demande intérieure de transport maritime serait nécessairement satisfaite par des armateurs étrangers, ce qui impliquerait une sortie de devises.

## 2 - Un vecteur essentiel du commerce extérieur.

La marine marchande transporte une part très importante de notre commerce extérieur. L'évolution historique du taux de maritimisation de celui-ci montre une stabilité remarquable sur longue période : depuis 1885 et encore aujourd'hui, près de 60% du commerce extérieur exprimé en tonnage utilise la voie maritime. Ce chiffre doit toutefois être majoré d'environ 10% pour les années récentes, afin de tenir compte des détournements de trafic.

Aujourd'hui, elle tient une place centrale dans les échanges commerciaux entre la France continentale et le reste du monde. Le café du petit déjeuner, le métro de Mexico, la fusée Ariane, les échanges de passagers avec l'Angleterre ou la Corse : au total quatre tonnes par Français et par an sont transportés par la voie maritime.

Vecteur du commerce extérieur, le transport maritime l'est plus particulièrement pour nos exportations. Il peut être ainsi l'instrument de la conquête de parts de marché.

Il importe peu en l'espèce qu'il s'agisse d'une flotte battant pavillon français ou d'une flotte contrôlée. Seul compte le maintien de centres de décision français. En effet, la délocalisation de ces derniers provoquerait le transfert à l'étranger de la maîtrise du système de transport maritime qui dessert notre économie et entraînerait par là-même de lourdes conséquences. La disparition d'armateurs français au sein des conférences, qui fixent les tarifs et les escales des lignes régulières, mettrait en effet leurs concurrents en mesure de déterminer les conditions d'expédition de plus de la moitié de nos échanges au mieux de leurs intérêts.

## 3- Un maillon indispensable de la chaîne de transport.

Aujourd'hui, l'armement national dessert les ports français même si ceux-ci n'ont pas la qualité de service et le niveau de prix suffisant pour les rendre pleinement compétitifs vis à vis de leurs concurrents européens. En y installant leurs agences et leurs centres logistiques, les armateurs y fixent le trafic. Jamais la CGM ne s'est posée la question de savoir si elle devait abandonner la desserte du Havre.

La disparition éventuelle de notre flotte de commerce aurait de profondes implications tout au long d'une chaîne de transport qu'elle contribue à dynamiser et à rendre plus performante, en particulier sur son maillon portuaire.

La maîtrise d'une flotte de commerce française, battant pavillon français ou contrôlée par des armateurs français est une des conditions majeures de notre indépendance économique.

### SECTION 3 - MAINTENIR UNE FLOTTE NECESSAIRE A L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

Etat côtier et territorialement discontinu, la France est dépendante de la voie maritime tout à la fois pour ses approvisionnements et pour la conduite de sa politique extérieure.

La flotte de commerce apparaît comme l'auxiliaire de la flotte de guerre de la France et comme l'instrument de sa présence internationale.

#### 1 - La défense de la France.

La défense de la France revêt deux aspects essentiels : la protection du territoire et la sécurité de ses approvisionnements.

Concernant la protection du territoire — notamment non métropolitain, l'histoire récente a montré la nécessité de navires de commerce en cas de crises ou conflits limités. Les Etats-majors français ont tiré les leçons de la guerre des Malouines qui a conduit à l'engagement du côté britannique de 54 bâtiments civils déployés: grands paquebots, cargos rouliers de fort tonnage et transporteurs de produits pétroliers. L'expérience a montré que l'existence d'une flotte de soutien complémentaire effectuant les ravitaillements (hors des zones de combat ou non) est indispensable.

La France a, pour sa part, défini une doctrine qui prend en compte la défense de ses départements et territoires d'outre-mer. Elle repose sur le maintien permanent d'éléments prépositionnés et n'exclut pas le recours à la flotte de commerce, notamment en cas de saturation des moyens de transport aériens. De plus, la France a fait le choix d'une stratégie navale qui privilégie la construction d'unités peu nombreuses mais sophistiquées et coûteuses (porte-avion nucléaire, SNLE ...). Aussi la marine nationale n'est-elle plus en mesure de construire et d'entretenir tous les bâtiments qui seraient nécessaires au ravitaillement des forces prépositionnées, à la projection de forces aéro-terrestres et à leur recombêtement.

Concernant la sécurité des approvisionnements, l'ordonnance de 1959 impose la nécessité de garantir en permanence le ravitaillement des populations contre toutes les formes de menace. Bien que la plupart des Etats, au premier rang desquels se trouve la France, aient fondé leur politique de défense sur la dissuasion nucléaire et qu'une telle option doive permettre d'éviter les affrontements directs de puissance à puissance, l'hypothèse d'un conflit généralisé en Europe, qui impliquerait la rupture des lignes d'approvisionnement ordinaires et internes à l'alliance atlantique ne peut être totalement écartée.

Or, environ 70% des matières premières consommées ( près de 100% pour le pétrole) sont importés par voie maritime. C'est d'ailleurs ce risque de rupture qui peut justifier encore aujourd'hui des dispositions telles que celles de la loi de 1928.

Pour faire face à l'éventualité d'un conflit généralisé, la marine nationale doit pouvoir disposer de bâtiments de la flotte de commerce. Les textes français prévoient d'ailleurs que les transports maritimes ne sont alors plus de la responsabilité d'opérateurs mais relèvent de l'Etat. En outre, les dispositions du traité de l'Atlantique Nord prévoient la participation de la marine marchande française au pool interallié de navires de commerce.

Pour répondre à de telles exigences, la France doit disposer d'un nombre important de navires, géographiquement bien situés et qualitativement adaptés. Les travaux des experts de la Défense nationale concluent tous au rôle indispensable de la flotte de commerce comme force d'appoint souple et adaptée.

En cas de crise localisée, la flotte de commerce est susceptible d'assurer des tâches de soutien logistique et d'effectuer des transports de personnel et de matériels. En

cas de conflit généralisé, il peut être fait appel à l'ensemble des navires de la marine marchande. Il est donc impératif qu'un certain nombre des navires y appartenant continue de battre pavillon français.

Des travaux sont actuellement en cours pour évaluer l'importance d'un éventuel "noyau dur", qui constituerait le minimum indispensable à l'exercice de la souveraineté nationale. Actuellement, un certain nombre de navires sont présélectionnés au sein de la flotte de commerce et suivis de très près par l'Etat-major de la marine grâce à un fichier informatique et un protocole d'échange d'informations avec la direction de la flotte de commerce, qui précise leurs caractéristiques et leur position journalière.

Le noyau dur susceptible d'assurer le transport d'unités combattantes et de leur soutien en cas de crise limitée est défini à titre indicatif par le chef d'Etat-major de la marine ainsi qu'il suit :

- 4 pétroliers de 40 000 TPL
- 2 rouliers
- 3 gros remorqueurs
- 20 rouliers ou transbordeurs pour le transporteur de troupes mécanisées.

Un projet de loi est en cours d'élaboration qui propose deux nouvelles notions : la force auxiliaire opérationnelle (FAO) et la force maritime de complément (FMC). La première serait constituée de navires marchands mis à la disposition des armées en cas de besoin dès le temps de paix, la seconde n'interviendrait qu'à un stade élevé de la montée en puissance des forces pour accroître les moyens de la marine nationale et exécuter des tâches strictement militaires.

Ainsi un bâtiment comme le "Dock Express" récemment immatriculé aux Kerguelen et spécialisé dans le transport lourd pourrait-il être militarisé avec l'ensemble de son équipage dans le cadre de la Force maritime de complément.

En ce qui concerne la possibilité pour la marine marchande de faire appel aux navires de la flotte de commerce, deux problèmes méritent d'être soulevés : le premier concerne les conditions du recours par l'armée à des bâtiments civils, le second est relatif à la prédisposition technique de ces bâtiments.

Concernant les conditions du recours aux navires de commerce, deux formules ont été retenues: l'affrètement et la réquisition. La marine nationale a ainsi affrété plusieurs navires, dont le "Port Vendres" de la société Soflumar, dans le cadre de contrats ordinaires ou imposés en vertu de la loi du 21 mai 1969 sur les transports maritimes d'intérêt national. La marine peut également exercer un droit de réquisition. Mais l'ordonnance de 1959 qui régit le droit de réquisition civile ne s'exerce que pour les navires sous pavillon français, ce qui exclut par nature les bâtiments délocalisés. La réquisition militaire (loi de 1877) peut concerner en revanche l'ensemble de la flotte contrôlée comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Ces textes soulèvent le problème de la prédisposition des bâtiments civils. Elle ne peut être conçue efficacement qu'a priori, pour les bâtiments en construction ou en refonte, même si l'expérience du conflit des Malouines a montré la possibilité de procéder à des transformations rapides : construction de plates formes et hangars pour aéronefs, installations de ravitaillement à la mer... Cela étant, la prédisposition ainsi définie ne représente qu'une fraction infime du coût de construction d'un navire. Les armateurs rencontrés contribuent volontiers à cet investissement au même titre que les chantiers navals.

Enfin, se pose le problème des moyens en personnel qui seraient susceptibles d'armer un navire de la flotte contrôlée réquisitionné par la marine nationale.

## 2 - La présence de la France dans le monde.

La flotte de commerce contribue également à la présence internationale de la France. Plus particulièrement, elle est susceptible d'être associée à des opérations liées à nos accords internationaux. Ainsi en est-il des engagements pris dans le Traité de l'Atlantique Nord.

La France a conclu des accords de défense qui la lient actuellement à plusieurs pays d'Afrique francophone. La France a déployé des forces militaires dans certains de ces pays, dont certains ont une façade maritime (Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon). En matière de coopération civile, c'est le concept de sécurité des approvisionnements qui prime. La France couvre en Afrique francophone 1/3 de ses besoins en cuivre, phosphate et pétrole, et 20 % de ses besoins en fer. De leur côté, ces pays importent près de 50 % de leurs biens et services de France.

Parallèlement, il convient d'évoquer tout ce qui contribue à la représentation, au-delà de l'hexagone, des couleurs nationales. Ainsi, le maintien à un degré significatif du pavillon français traduit clairement une volonté de présence de la France dans le monde. Mais il faut y ajouter un élément spécifique à la France qui est la dispersion géographique de ses départements et territoires d'outre-mer.

La flotte de commerce française est le seul mode de transport qui puisse assurer à grande échelle le lien entre la métropole et les DOM-TOM. Vecteur essentiel de l'approvisionnement économique de la France d'outre-mer, au point que ce trafic représente 15 % du chiffre d'affaires de notre armement national, la flotte de commerce française remplit du même coup une mission de nature stratégique au service du pays.

Mais la présence de la France dans le monde concerne aussi la protection de ressortissants français dont la vie ou les biens sont menacés lors de conflits locaux situés dans leur pays de résidence. L'évacuation, le cas échéant, peut s'effectuer par voie aérienne (Kolwezi 1978). Mais des circonstances telles que la fermeture des aéroports imposent le recours à la voie maritime comme à Alexandrie (1973), Beyrouth (1982), Aden (1986). Le statut des navires de la marine nationale l'empêche d'assurer de manière rapide et discrète de telles missions. Les navires de commerce en revanche disposent depuis la convention de Genève de 1958 d'un "droit de passage inoffensif" qui leur permet d'entrer dans la zone des 12 milles de côtes étrangères (mer territoriale) sans que cet acte puisse être interprété comme une ingérence militaire dans un conflit intérieur.

En contribuant au développement économique et à la préservation de la souveraineté nationale, la flotte de commerce française justifie aujourd'hui son existence et son maintien.

Après avoir pris la mesure de cet objectif politique que constitue la préservation d'une marine marchande française, il convient d'en préciser les modalités. Les mesures prises au niveau national devront être conçues pour s'intégrer dans un cadre européen devenu aujourd'hui inéluctable en matière maritime comme il l'est déjà pour l'ensemble des grands secteurs économiques.

## CHAPITRE 2 - L'EUROPE INELUCTABLE : UN CADRE A RENFORCER.

Les institutions européennes ne se sont intéressées que tardivement au transport maritime. Ce n'est qu'après l'arrêt du 4 avril 1974 de la Cour de Justice de Luxembourg et le règlement de 1979 sur le code de conduite des conférences que la Commission s'est orientée en 1985 vers une politique commune des transports maritimes, consacrée par la publication d'un mémorandum. Les quatre règlements adoptés le 22 décembre 1986 en ont été la première traduction concrète.

Cadre désormais nécessaire de toute action nationale, cette politique apparaît insuffisante et limitée. Dès lors, la France doit s'attacher à promouvoir une politique d'harmonisation des conditions de la concurrence intra-communautaire et de protection vis à vis des tiers, éléments essentiels du dispositif applicable aux armateurs français.

### SECTION 1 - L'EUROPE, UN CADRE OBLIGE MAIS INSUFFISANT.

#### 1 - Une Europe maritime aujourd'hui imposée et mal protégée.

##### 1.1 - Une Europe imposée.

La politique maritime s'inscrit dans la logique de la construction européenne et des dispositions de l'article 84.2 du Traité de Rome. Elle vise à l'instauration d'une large concurrence communautaire entre armateurs. Traduisant une approche libérale, le règlement 4055/86 consacre l'application au transport maritime du principe de libre prestation de service (LPS). Il condamne les accords bilatéraux de partage de cargaison et impose aux Etats-membres l'obligation d'adapter leurs accords en vigueur de façon à assurer aux armements européens un accès libre et non discriminatoire. La disparition des réservations nationales est prévue en trois étapes, de 1989 à 1993.

Ces exigences concernent très directement la France qui a tissé un large réseau de conventions, notamment avec les pays africains. L'application de ce règlement remettra en cause les protections liées au pavillon sur trois points :

- Les partages de cargaisons : les accords 50/50 , qui lient la France à l'Algérie et à la Tunisie, sont explicitement contraires au règlement. Ils sont actuellement en cours de renégociation.

- Les réservations nationales de cargaisons (trafics protégés) : elles concernent l'abrogation des textes sur le transport du charbon, la réservation des trafics administratifs et les trafics bananiers.

- Les réservations de trafics : le Code de Conduite des Conférences élaboré par la CNUCED et ratifié par la France en 1985, opère un partage des cargaisons en fonction d'une clé indicative "40/40/20" : 40% des cargaisons en volume et en valeur pour les pays d'origine, 40% pour les pays de destination et 20% pour les pays tiers.

La portée de ce règlement peut paraître limitée. Il ne concerne ni le cabotage national, ni la loi de 1928. En effet, cette dernière ne constitue pas explicitement une réservation de cargaison mais une obligation de capacité de transport. Enfin, la loi de 1936 sur le transport du charbon n'est plus en pratique appliquée.

Pourtant, ce règlement communautaire traduit et initie un processus inéluctable de remise en cause des protections nationales.

Les intérêts commerciaux de certains concurrents communautaires vont rapidement menacer les armements français. La France a conclu de nombreux accords de coopération. Certaines entreprises, comme la SNCDV, sont spécialisées sur des trafics qui y sont liés, par exemple sur la Côte Occidentale d'Afrique. La remise en cause de ces accords, encore incertaine en raison des différences d'interprétation, pourrait les affecter sérieusement. Ainsi l'accord italo-algérien de 1987 a-t-il été considéré par la Commission comme constituant un partage implicite de cargaisons.

Les premières mesures concrètes de la Communauté Européenne dans le secteur du transport maritime s'avèrent donc défavorables à la France. Elles représentent un démantèlement des protections nationales sans contrepartie à l'échelle extra-communautaire.

### 1-2 - Une Europe mal protégée

L'autre volet de la politique maritime européenne initiée en 1986 concerne la protection des flottes européennes contre les pratiques déloyales d'Etats-tiers. Les trois règlements en cause visent en effet à éviter les pratiques restrictives en matière de concurrence, lutter contre les pratiques tarifaires déloyales et sauvegarder le libre accès du trafic trans-océanique à tous les Etats-membres. Cette politique souffre cependant d'une triple insuffisance:

- Les textes ne permettent pas de définir avec précision ce qui relève de pratiques tarifaires déloyales ou d'une entorse à la concurrence.

- Leur application se révèle difficile: la procédure n'est pas en mesure de donner satisfaction aux armateurs européens dans des délais compatibles avec la vie des affaires. Alors que c'est en un ou deux mois que s'opèrent des dommages irréparables sur les fonds de commerce, les dossiers peuvent rester en instance à Bruxelles pendant plusieurs mois. La première plainte déposée contre le sud-coréen Hyundai en juillet 1987 n'a toujours pas été jugée.

- La protection que tentent d'instituer les règlements se révèle lacunaire. En effet, les armements européens bénéficiaires de l'accès équitable, libre et non discriminatoire prévu par le règlement sur la libre prestation de service ont été définis de manière imprécise. Pour en bénéficier, le principal critère retenu n'est pas le pavillon mais la nationalité des ressortissants établis dans la Communauté, personnes physiques ou morales. Il suffit donc pour un ressortissant d'un pays tiers de créer une filiale dans un Etat-membre pour bénéficier du libre accès.

La libéralisation maritime s'est donc ainsi effectuée au profit potentiel d'Etats tiers à la Communauté, sans exigence de réciprocité. L'Europe maritime constitue actuellement plus une zone de libre échange qu'un véritable marché commun. Elle ne constitue pas encore un cadre suffisant pour le développement des politiques nationales.

## 2 - Un cadre insuffisant que la France doit contribuer à renforcer.

Le cadre européen s'impose donc à la France. Cependant, les insuffisances qu'il révèle risquent d'être préjudiciables à l'ensemble des Etats-membres et surtout à ceux dont les armements sont aujourd'hui les moins compétitifs au sein de la Communauté. En effet, la libre concurrence autorisée par le règlement sur la libre prestation de services, et la disparition des protections nationales va devenir la règle. La rémunération de toute prestation tendra à s'aligner sur la moins coûteuse.

En l'absence de règles du jeu plus précises et d'une harmonisation préalable des conditions d'exploitation dans le secteur du transport maritime à l'échelle européenne, la France risque de souffrir de la confrontation intra-communautaire. Loin d'être favorable aux positions de nos armements, la construction maritime européenne ne conduirait dans ces conditions qu'à l'affaiblissement plus rapide de notre flotte de commerce.

Il importe donc que la France incite à la définition de dispositions complémentaires entrant dans le cadre des mesures positives que la Commission devra proposer. La position française doit retenir deux objectifs :

- L'élaboration par la Commission de règles communes en matière administrative, sociale, fiscale et juridique. Elles constitueraient un niveau minimum à partir duquel les politiques nationales pourraient se développer et entreraient dans la logique d'harmonisation retenue par la Communauté. La détermination de ce minimum devrait être précédée d'un inventaire des disparités et viser à supprimer celles qui pèsent le plus lourdement sur les entreprises européennes. Un tel rapprochement devrait en effet s'opérer en considération des pays tiers, sans cependant constituer un alignement sur eux. Il resterait à déterminer quel est le surcoût européen "acceptable" à la fois pour les Etats-membres et vis à vis des pavillons de complaisance ou des flottes les plus compétitives.

- Le renforcement des protections européennes contre la concurrence déloyale des pays tiers, qui permettra aux Etats-membres de réagir lors du démantèlement progressif des protections nationales.

La construction d'une Europe des transports maritimes est inéluctable, mais les contours qu'elle prendra demeurent à préciser. Aujourd'hui elle offre un cadre incomplet et présente plus de dangers que d'attraits pour les armateurs. Elle peut néanmoins susciter une dynamique permettant à notre flotte de commerce de restaurer sa compétitivité. La mise en oeuvre d'une véritable politique maritime communautaire devrait donc être une des priorités de la présidence française du Conseil des Ministres durant le 2ème semestre 1989. Cette politique devrait avoir pour objectif d'harmoniser les conditions de concurrence dans la Communauté et de protéger les flottes européennes vis à vis des pays tiers.

## SECTION 2 - UNE HARMONISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE.

La France doit défendre à Bruxelles le principe d'une harmonisation minimale des conditions de concurrence entre Etats-membres. Elle concernerait essentiellement trois domaines : technique, social et fiscal.

### 1 - L'harmonisation technique.

C'est à l'échelle européenne que doivent être définies des normes applicables à tous les navires battant pavillon de l'un des Etats-membres, en matière de technique et de sécurité. Deux types d'action doivent être poursuivis :

- Consolider ou créer un corps de règles communes.

La plupart des Etats-membres participant à l'OMI et à l'OIT sont signataires des grandes conventions négociées en leur sein (conventions générales telles que SOLAS, MARPOL, STCW, n° 147 ou particulières relatives à la sécurité de certain type de navires). Tous les aspects de la sécurité n'ont cependant pas fait l'objet d'une réglementation. De telles lacunes devraient être comblées dans le cadre d'une action communautaire.

- Harmoniser les conditions matérielles d'homologation des matériels techniques.

Les comportements protectionnistes visant à favoriser les équipementiers nationaux ont presque disparu. Désormais, après contrôle, les autorisations d'usage sont largement accordées. Cependant, les procédures restent lourdes : il faudrait donc envisager la reconnaissance réciproque par les pays membres des homologations nationales.

### 2 - Le rapprochement des législations sociales.

Les régimes du travail et de la protection sociale présentent de fortes disparités dans la communauté. Pour un même type de navire, le coût d'équipage journalier varie de 1300 \$ pour la Grèce à 4000 \$ pour la France ou l'Italie, soit un rapport de un à trois.

Les éléments qui composent le coût d'équipage font l'objet de traitements ou de réglementations particulières dans chacun des Etats-membres. Ainsi la part des coûts des équipages dans le total du running cost met en évidence les mêmes disparités allant de 32 % en Grèce à 57 % en Italie. Il ne revient pas à la Commission de remettre en cause les systèmes nationaux de protection sociale. Elle doit promouvoir un minimum européen qui ne doit consister ni en une harmonisation vers le bas (sur les Grecs), ni vers le haut (sur la France et l'Italie).

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être recommandées :

- L'élaboration d'un corps de règles, inspiré des conventions collectives et déterminant les minima acceptables en matière de salaires, durée des congés, niveau des heures supplémentaires ... Sur ce point, il convient de prendre en compte la position des syndicats français : ils semblent en effet prêts à accepter un retour mesuré sur un certain nombre d'avantages acquis, si cette remise en cause partielle s'effectue à l'échelon européen et si elle correspond à un effort partagé par tous les Etats membres. Ils reconnaissent que l'harmonisation "par le haut" n'est pas envisageable et considèrent souhaitable l'établissement de telles règles.

- La détermination de règles précises et de quotas en matière de recours sur les pavillons des Etats membres à la main d'oeuvre extra-communautaire : fixées aux conditions des pays d'origine, elles permettraient de mettre un terme à la floraison de registres bis aux normes particulières.



Ces minima doivent constituer un "plancher", compatible avec les conventions internationales (OMI et OIT) et laisser aux politiques nationales le soin de s'y adapter.

### 3 - La réduction des disparités fiscales.

On relève également des disparités très sensibles dans la communauté en ce qui concerne le traitement fiscal des entreprises et des marins. Beaucoup de pays ont défiscalisé leurs marins (Danemark), pendant que les marins français paient 2,7% du salaire annuel brut en impôts sur le revenu, et les belges 28,4%. Mais ces particularités renvoient, de façon plus générale, aux différences que présentent les fiscalités des Etats membres, et qui se retrouvent à tous les niveaux : taux d'imposition à l'IS (0% en Grèce, 50% au Danemark), règles d'amortissement, système de report des pertes, de fiscalité locale ou sur le capital. Le secteur est de surcroît relativement opaque quant à son impact en terme de dépenses fiscales. Il n'en reste pas moins que les deux pays les plus compétitifs, Danemark et Grèce, ont une fiscalité qui prend pleinement en compte la spécificité du secteur maritime.

Même si ces divergences constituent de graves distorsions de conditions de concurrence entre armateurs européens, dans la mesure où elles ne tiennent pas au secteur maritime mais aux systèmes fiscaux, et où la fiscalité reste un élément essentiel de la souveraineté des Etats, il appartiendra à ceux-ci de rapprocher leurs règles et les conditions faites aux entreprises d'armement.

Seul ce rapprochement permettra à de grands groupes européens d'émerger, en bénéficiant de règles communes.

## SECTION 3 - SOUTENIR ET PROTEGER LES FLOTTES EUROPEENNES.

L'harmonisation des conditions de concurrence à l'intérieur de la communauté doit s'accompagner d'un renforcement des mesures de protection européennes à l'encontre de la concurrence déloyale exercée par certains Etats tiers. Du niveau de protection proposé dépendront la forme et la nature des aides et des politiques de soutien qui resteront nécessaires.

### 1 - Une protection mesurée et efficace.

Les trois règlements qui définissent actuellement la position européenne vis à vis de la concurrence déloyale sont insuffisants et insuffisamment appliqués. Or, les pavillons européens resteront nécessairement coûteux vis à vis des flottes de certains pays tiers.

Dès lors, un niveau minimum de protection devrait être défini. Il ne devrait cependant pas relever d'une attitude strictement protectionniste.

En effet, un protectionnisme européen se heurterait à plusieurs obstacles. Il remettrait en cause l'option libérale sur laquelle se fonde le Traité de Rome, et cela dans un secteur profondément internationalisé. Il risquerait en outre de freiner les efforts de productivité des armements européens maintenus à l'abri de la compétition internationale, et ce au détriment des chargeurs européens. Enfin, il soulignerait le clivage existant entre les pays européens plutôt "chargeurs" qui craignaient des mesures

de rétorsion, et les Etats membres plutôt "portuaires", qui redouteraient des détournements de trafic vers des pays tiers.

La reconnaissance de la préférence communautaire ne devrait donc être envisagée qu'en dernier recours, c'est à dire en cas d'inefficacité avérée des règlements de décembre 1986.

La France doit cependant faire respecter le point de vue des armateurs parmi les Etats membres qui privilégient parfois d'autres objectifs. Le refus du protectionnisme ne doit pas se transformer en une absence totale de protection : la France doit tempérer l'option libérale qui est pour l'instant celle de la communauté, alors même que d'autres pays comme les Etats-Unis pratiquent une politique maritime de continent. Elle pourrait arguer du fait que l'espace maritime communautaire n'est toujours pas construit, à la différence de celui des grandes fédérations comme l'URSS, les Etats-Unis ou le Brésil.

Le point de vue français peut être d'autant plus facilement défendu que l'Europe dispose des instruments d'une protection mesurée qui peut être rendue plus efficace.

Mesurée, car elle ne touche qu'aux pratiques de dumping ou d'utilisation de navires inférieurs aux normes internationales homologuées. Cette protection doit s'appuyer sur des instruments plus efficaces.

En premier lieu, les règlements européens doivent être mieux et plus rapidement appliqués. Il existe des moyens de renforcer leur efficacité, par exemple la mise en place d'une commission de la concurrence, qui aurait pour mission de surveiller le respect des conditions d'une concurrence loyale non seulement à l'intérieur de la Communauté mais également envers elle. Les sanctions que serait amenée à recommander cette commission devraient être efficaces et avoir un effet dissuasif réel. De la même façon, des mesures informelles telle que la mission Salerno en Corée pourraient permettre aux Européens de négocier avec les armements asiatiques le respect d'une base minimale d'entente.

En second lieu, l'instrument que constitue le mémorandum de Paris devrait également être rendu plus efficace de telle sorte que l'accès des ports européens soit interdit aux navires inférieurs aux normes. Il s'agirait de faire respecter non seulement les conventions internationales en matière de sécurité mais également en matière de salaire et de protection sociale.

## 2 - Une politique de soutien aux armements

Cette ambition de protéger l'Europe contre les atteintes extérieures ne laisse cependant pas d'être paradoxale. Elle est en effet contradictoire avec le statut actuel du transport maritime, seul secteur européen à ne pas bénéficier d'une protection à l'importation. Le transport international effectué par les armements européens constitue l'unique valeur ajoutée d'origine européenne qui soit frappée à l'importation par le Tarif Extérieur Commun (TEC). La valeur en douane sur laquelle est fondé le TEC est en effet la valeur CAF du produit importé quelle que soit la nationalité du transporteur, communautaire ou non.

Deux solutions permettraient de faire bénéficier le transport des mêmes avantages que les autres activités européennes : ou bien "exterritorialiser" le statut de l'entreprise d'armement et ses moyens de production par rapport à l'Europe, - ce statut

pourrait être élaboré sur le modèle des entreprises situées en zone franche et garantir que le capital soit contrôlé par des intérêts européens - ou bien appliquer un droit de douane supplémentaire sur les prestations de transport effectuées par des moyens non communautaires. L'une et l'autre se heurtent à de sérieux obstacles, en particulier au fait qu'il n'existe aucun précédent, dans la procédure douanière européenne, de droit applicable à l'importation d'un service.

Une position moyenne pourrait être défendue par la France : il s'agirait d'affecter le produit du TEC appliqué aux transports maritimes à un fonds européen qui permettrait d'engager des politiques de soutien et de verser des aides sectorielles que les Etats seuls n'ont plus les moyens de mener.

En particulier, la promotion d'une politique destinée à moderniser et à renouveler la flotte européenne pourrait être défendue à Bruxelles par la France. Des programmes initiés au niveau communautaire permettraient de remédier à l'insuffisante taille des entreprises françaises en favorisant les regroupements européens. De telles mesures contribueraient à rattraper le retard technologique qu'ont accumulé la plupart des pays européens en arbitrants pour la main d'oeuvre bon marché au détriment de l'innovation.

Depuis 1977, les armateurs japonais ont entrepris avec l'aide des pouvoirs publics une politique résolue de modernisation de leur flotte avec pour objectif la conduite d'un porte-conteneur de 2500 EVP par sept hommes. La France pourrait prendre l'initiative d'un programme concerté de modernisation de la flotte de commerce européenne dans la lignée des projets ESPRIT et EUREKA. Seule une telle politique permettrait à l'Europe de rattraper un retard technologique qui risque de se révéler fatal. Dans la mesure où elle ne dispose pas de l'atout que constitue une main d'oeuvre bon marché, l'Europe doit se battre sur un terrain qui est le sien et particulièrement celui de la France : une avance technologique qui permettrait une qualité de service supérieure et, par la réduction des équipages qu'elle entraînerait une diminution du handicap compétitif avec les NPI.

### 3 - Vers un pavillon européen ?

Les positions des Etats membres varient quant à la manifestation concrète de l'unité européenne sur les mers. L'idée d'un pavillon européen a été récemment évoquée par un des membres de la commission européenne, le commissaire Clinton Davis, comme la plus fortement symbolique.

La position que la France pourrait défendre à Bruxelles serait plus modérée : dans l'état actuel de la construction européenne, la création d'un pavillon européen, qui renverrait à un système juridique unique et homogène, ne semble pas réaliste. Une telle solution ne pourra être efficacement défendue que dans l'éventualité d'une Europe renforcée et supranationale. Il ne semble pas non plus opportun de susciter la création d'un pavillon luxembourgeois, qui pourrait présenter des avantages non négligeables : n'ayant actuellement pas de registre maritime, le Luxembourg pourrait en effet mettre en place un régime particulier. Ce pays est également une place financière importante qui attire déjà de nouveaux holding. Mais faut-il créer un "pavillon bis" européen supplémentaire, lors même que leur multiplicité à la simple échelle européenne pose un problème auquel il devra être répondu par les harmonisations évoquées ci-dessus.

Il ne s'agit pas pour autant de renoncer à tout symbolisme et toute manifestation concrète de l'unité européenne. La France pourrait avancer l'idée d'une flamme

européenne qui viendrait s'ajouter au pavillon de chacun des Etats membres. L'Europe ferait de cette façon un premier pas, en marquant l'appartenance commune des navires européens à la même entité.

Les mesures de soutien et l'accès aux trafics réservés seraient subordonnées à la possession de cette flamme. Elle constituerait une contrepartie au surcoût induit par le respect de normes européennes plus élevées.

Trois types de mesures pourraient être envisagées :

- La réservation aux navires européens du transport de l'aide communautaire, notamment alimentaire, aux pays en voie de développement,.

- Le monopole du cabotage européen.

- La négociation par la CEE et les NPI d'un accord d'auto-limitation dans le secteur du transport maritime, à l'image de l'accord multifibres. Sa mise en oeuvre s'avère souhaitable mais extrêmement délicate : la délimitation précise du champ d'application d'éventuels quotas, la difficulté d'identifier les pays responsables d'infractions, le risque d'entorses aux règles du GATT rendent un tel projet difficile à mettre en oeuvre.

### **CHAPITRE 3 - UNE POLITIQUE NATIONALE AMBITIEUSE.**

#### **SECTION 1 - UN PAVILLON NATIONAL COMPETITIF.**

Pour des impératifs de défense et de souveraineté, il est nécessaire que la France conserve des navires sous pavillon national. Elle ne pourra le faire que si celui-ci parvient à offrir des avantages compensant l'attraction qu'exerce sur les armateurs français les pavillons étrangers. Deux voies peuvent être envisagées : la révision complète du système juridique auquel renvoie le pavillon national métropolitain ou la poursuite de la solution initiée en 1986, dont le point d'application privilégié se trouve être le registre des TAAF.

##### **1 - L'aménagement délicat du registre métropolitain.**

L'aménagement des règles auxquelles renvoie le pavillon national métropolitain impliquerait un bouleversement qui ne semble pas aujourd'hui envisageable. Il consisterait à substituer aux règles actuelles fondées sur le code du travail maritime, les conventions collectives et les accords d'entreprises, un ensemble de règles plus souples, destinées à rapprocher les conditions d'exploitation des navires français de celles de pavillons plus compétitifs. Un tel rapprochement ne pourrait prétendre à un alignement total, et ne pallierait donc pas la sous-compétitivité. De plus, cette option entraînerait des bouleversements que ni l'Etat, ni les syndicats de navigants ne sont prêts à accepter : une dénonciation unilatérale des conventions collectives, une budgétisation des charges sociales incombant aux armateurs et une prise en charge de la protection sociale des navigants par le régime de sécurité sociale, enfin une remise en cause du monopole d'emploi des marins français sur les navires français ...

Une remise en cause aussi profonde entraînerait une crise sociale grave que les blocages actuels ne permettraient pas de surmonter. Elle signifierait de surcroît la disparition de la valeur symbolique du pavillon national et nuirait à l'image de la France.

L'ensemble de ces raisons rend cette solution peu réaliste. En outre, la France dispose d'autres voies pour favoriser une meilleure compétitivité de sa flotte

## 2 - Un registre bis assoupli.

La logique initiée par les pouvoirs publics en 1986 doit être menée à son terme. A l'instar de nombreux pays étrangers, dont des pays européens, la France doit instituer parallèlement au pavillon national métropolitain un registre bis attractif, aux conditions assouplies, de telle sorte qu'il parvienne à freiner le transfert de navires français sous d'autres pavillons.

Ce registre bis doit présenter une triple caractéristique. Il doit être "acceptable", plus ouvert et compétitif :

### - Un registre "acceptable".

Ce registre devrait éviter d'encourir les critiques qui ont été formulées par les syndicats nationaux et internationaux à l'encontre du registre des Kerguelen, stigmatisé par l'I.T.F. comme "flag of convenience". Pour ce faire, des dispositions extrêmement strictes devraient être prises pour que le contrôle des navires immatriculés sous ce registre soit garanti. La détermination et le respect des normes minimales que contiennent les conventions internationales devraient faire l'objet d'un engagement de la part des armateurs français désireux d'utiliser ce registre.

### - Un registre plus ouvert.

Actuellement restreint aux vraquiers autres que pétroliers, le registre des Kerguelen semble devoir désormais être plus largement ouvert aux navires longs courriers. En dehors de l'impact qu'aurait cette mesure sur l'emploi des navigants nationaux, on ne voit pas ce qui pourrait justifier l'exclusion d'autres navires.

La question des pétroliers est la plus délicate, car ils sont soumis à une obligation de transport sous pavillon national : aux termes de la loi de 1928, les 2/3 des importations de pétrole doivent pouvoir être transportés sous pavillon français. Cette obligation ne s'applique pas, en fait, aux produits raffinés importés. Elle provoque une grave distorsion de concurrence au profit de ces derniers et favorise la délocalisation de l'activité du raffinage. L'ouverture du registre des Kerguelen à l'ensemble des pétroliers permettrait en principe de remédier à cette situation, dès lors que les dispositions de la loi de 1928 ne seraient pas étendues aux produits raffinés.

Une ouverture plus large doit être appliquée de façon progressive afin de ne pas entraîner une réduction trop brutale des effectifs de navigants français. Afin d'éviter qu'ils ne se délocalisent massivement, les navires de ligne qui rencontrent actuellement d'importantes difficultés d'exploitation devraient être rapidement autorisés à s'immatriculer sous le registre bis. L'urgence est moindre pour les pétroliers et l'application de cette mesure pourrait être échelonnée dans le temps.

La question se pose de l'ouverture de ce registre aux navires des pays tiers, en particulier au regard des politiques suivies par la Norvège (NIS) ou la Grande-Bretagne

(Ile de Man). Dans la mesure où l'objectif du dispositif proposé est de renforcer la compétitivité des navires sous pavillon français, qui bénéficient de toutes les protections et garanties nationales, il ne semble pas opportun d'internationaliser ce registre.

- Un registre compétitif.

La compétitivité accrue d'un registre bis amélioré passe par une réduction drastique des coûts d'exploitation et plus particulièrement du coût d'équipage. Le compromis que constituent les conditions d'exploitation sous l'actuel registre bis doit être modifié, dans la mesure où il ne satisfait ni les armateurs ni les syndicats de navigants. Sur le modèle du pavillon bis norvégien, le NIS, la proportion de Français employés sur les navires immatriculés sur ce registre devrait être réduite au minimum, c'est à dire à trois officiers ; le capitaine, qui bénéficie d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique, le second capitaine et le radio.

Cette décision permettrait de concilier l'exigence économique et l'impératif stratégique. Elle nécessiterait parallèlement le maintien des qualifications d'un effectif suffisant d'officiers français susceptibles de constituer la réserve nécessaire à notre défense.

Restent à déterminer les modalités concrètes d'un tel registre, en particulier sa localisation. Il semble en effet que les Kerguelen aient provoqué trop de tensions et d'incidents, en particulier en 1987 lorsque les navires Penvern et Pengall ont été soupçonnés de contrevenir aux conventions de l'OIT. De ce point de vue, une autre localisation aurait été préférable. Cependant, dans la mesure où l'existence du registre des Kerguelen est aujourd'hui entrée dans les faits, il ne semble pas souhaitable d'en créer un nouveau.

Ce registre bis demeure, certes, plus cher que ceux offerts par les pays abritant des pavillons de libre immatriculation. Le surcoût induit se trouve toutefois compensé par les avantages traditionnellement attachés au pavillon national, la protection diplomatique et les garanties commerciales.

La protection diplomatique est présentée par les armateurs comme la seule contrepartie réellement décisive au surcoût du pavillon national, qu'il soit métropolitain ou non. Elle garantit, en cas de conflit ou de mesures de rétorsion commerciale, la protection des navires. Un navire peut en effet être "bloqué" pendant plusieurs jours devant un port : une intervention diplomatique est alors à même de dénouer la situation.

Les intérêts commerciaux des armateurs sont également défendus lors de négociations internationales telles celles conduites dans le cadre de la CNUCED.

Quant aux garanties commerciales, elles sont de trois ordres :

- les trafics réservés ( exemple du cabotage national);
- les marchandises vendues CAF et garanties par la COFACE;
- les marchandises dont le transport revient au pavillon national à la suite de l'introduction d'une "clause maritime" dans un accord de commerce bilatéral;

Les armateurs assurent que ces divers éléments constituent des avantages significatifs du pavillon national susceptibles de compenser dans une certaine mesure le surcoût induit. Toutefois, l'entreprise ne manquera pas de délocaliser son navire dès lors que ces protections et avantages deviennent insuffisants au regard du surcoût.

### 3 - Un impératif: des navires mobilisables.

Compte tenu des contraintes internationales qui pèsent sur les armateurs français et des avantages supérieurs que continueront de présenter certains pavillons étrangers par rapport à un registre bis français rénové, le mouvement de délocalisation pourrait néanmoins se poursuivre. Dans ce cas la France n'aurait plus la capacité de mobiliser une flotte en cas de crise limitée ou de conflit; les besoins essentiels de la défense nationale ne seraient plus satisfaits.

Deux moyens pourraient être mis en oeuvre qui permettraient de pallier ces inconvénients de nature stratégique :

- soit la construction par la marine nationale de navires lui appartenant, dite flotte dédiée. Ce type de flotte logistique existe aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en URSS. Il nécessite des investissements qui risqueraient d'être insupportables pour le budget français. En outre, une telle option risquerait de se révéler fort coûteuse dans la mesure où elle soumettrait une partie de ces navires à l'immobilisation et donc à une obsolescence rapide.

- soit la mise en place d'un dispositif de rapatriement. Il apparaît, envisageable de maîtriser la flotte délocalisée en adoptant un dispositif législatif permettant le rapatriement des navires immatriculés à l'étranger et appartenant à des armateurs de nationalité française. En droit français, la nationalité de l'entreprise est définie sur la base d'un premier critère - l'implantation du siège social - assorti d'un critère second : le contrôle. Il convient, en fait, de considérer un faisceau de critères : nationalité des actionnaires, des dirigeants, et des capitaux.

Cette réglementation devrait être associée à une négociation avec les armateurs et les pays d'accueil. Les conventions avec les armateurs pourraient consister à lier, sur le mode du Sealift Readiness Programm américain, un engagement de rapatriement en cas de crise et l'octroi d'aides ou de marchés par l'Etat, voire les avantages résultants des ventes CAF assurées par la COFACE.

S'agissant des pays d'accueil, il serait nécessaire de conclure avec eux des conventions institutionnalisant le rapatriement envisagé, telles que celles signées par les Etats-Unis d'Amérique avec le Libéria et le Royaume-Uni avec les Bahamas.

## SECTION 2 - SOUTENIR LE RENOUVELLEMENT ET LA MODERNISATION DE LA FLOTTE DE COMMERCE.

### 1 - Une aide de l'Etat indispensable.

L'aide à l'investissement s'inscrit dans une longue tradition d'engagements financiers de l'Etat visant à soutenir les armateurs français. Dans les prochaines années, les armateurs devront faire un important effort de renouvellement de leur flotte. Après avoir beaucoup investi jusqu'en 1978, ils n'ont pas systématiquement remplacé les navires qu'ils désarmaient et ont fait peu de nouvelles commandes, de nombreux navires étant achetés sur le marché de l'occasion. La flotte de commerce française - y compris les navires sous pavillons étrangers - a vu son tonnage diminuer de 37% en dix ans.

Cette évolution se trouve en contradiction avec la politique menée par les plus grands groupes tels Evergreen, APL, Maersk et Sea Land, lesquels ont durant cette

même période rationalisé et modernisé leur flotte en commandant des navires neufs et performants, notamment des porte-conteneurs.

Il en est résulté un vieillissement de notre flotte de commerce : 72 % des navires ont actuellement plus de 10 ans alors que cette proportion n'est que de 61 % pour l'ensemble du monde et de 26 % pour l'Allemagne.

Or, les armateurs ont des moyens financiers insuffisants pour assurer ce renouvellement. Ce secteur, bien qu'extrêmement capitalistique, ne dégage en effet qu'une faible rentabilité.

Les immobilisations de capital représentent 670 000 F. par emploi dans le transport maritime contre 170 000 F. dans l'industrie. Outre le coût du navire, de l'ordre de 15 millions de dollars en moyenne, il faut aussi financer l'investissement en conteneurs (près de la moitié de la valeur du navire) ainsi qu'une logistique coûteuse en raison de la sophistication des équipements nécessaires au siège (informatique, intelligence artificielle) comme au port (moyens de manutentions, camions).

Parallèlement, la capacité d'autofinancement est traditionnellement faible, voire négative certaines années. Elle ne permet le financement des investissements qu'à hauteur de 25 % en moyenne.

Ces traits caractéristiques du transport maritime ont amené de nombreux Etats à prendre des mesures d'aide à l'investissement. La France pourrait mener, à l'instar de ses partenaires européens, une politique comparable afin de soutenir la compétitivité de ses armateurs.

A cet égard, une éventuelle réaction de la Commission européenne à l'encontre de soutiens systématiques de l'Etat pourrait conduire à envisager le financement de ces aides par les régions ou les départements.

- Améliorer le régime de prime à l'investissement.

Le régime actuel permet le versement d'une prime pouvant atteindre 15 % de la valeur du navire ou des travaux de transformation destinés à améliorer la productivité. La contrepartie en est l'engagement de maintenir durant huit ans le navire sous pavillon national. Deux modifications de ce système peuvent être proposées :

- L'élargissement de l'assiette des primes à l'ensemble des investissements connexes : conteneurs, informatique, modernisation commerciale. Il apparaît en effet essentiel d'aider à la modernisation de l'ensemble du système de transport multimodal et non plus du seul navire.

- La modulation du montant de la prime en fonction du degré d'innovation technologique.

Après avoir eu une politique d'innovation technologique ambitieuse et efficace pendant les années soixante, les armateurs français ont effectué depuis cinq ans un arbitrage en faveur de la réduction des coûts en délocalisant leurs navires, au détriment de l'investissement d'innovation.

Des pays comme le Japon ont durant cette période mené une politique résolue d'innovation technologique avec l'aide des pouvoirs publics. En dépit du désintérêt actuel des armateurs pour une innovation qui n'est plus décisive en termes de compétitivité, la France doit moderniser sa flotte. Les années qui viennent vont se



caractériser par un important renouvellement de la flotte mondiale. C'est pourquoi, il apparaît souhaitable de proposer une aide à l'investissement qui soit modulée en fonction du degré d'innovation.

### 3 - Améliorer les conditions de financement du secteur

#### 3.1 - Une solution à rejeter : la bonification d'intérêts.

Le mécanisme des bonifications d'intérêts des emprunts souscrits par les armateurs pour le financement des navires a été abandonné par la France en 1986. Certains pays tel la RFA continuent d'en faire un élément important de leur politique d'aide tout en posant le principe que le taux préférentiel des crédits consentis doit s'appliquer à tous les clients, nationaux et étrangers. Ce système de bonification, spécifique à l'armement, ne peut toutefois être retenu car il fausse les calculs de rentabilité de l'armateur et encourage le recours à l'endettement au détriment de l'accroissement des fonds propres alors qu'il importe de favoriser cette dernière voie.

#### 3.2 - Privilégier le développement des fonds propres.

Plusieurs aménagements fiscaux permettraient d'accroître la capacité de financement des armateurs.

##### - Aménager certaines règles fiscales :

Ainsi, la modification des règles d'amortissement est envisageable mais aurait peu d'effets. La durée actuelle d'amortissement est de huit ans minimum ; il serait possible, comme aux Etats-Unis, de la réduire à cinq ans. Cependant, cette mesure ne procurerait qu'un avantage de trésorerie temporaire et n'aurait, de l'avis même des armateurs, qu'un impact négligeable.

En revanche, l'exonération fiscale des plus values de cession en cas de réinvestissement aurait des répercussions plus sensibles. Cette mesure doit donc être retenue en priorité. Les revenus d'exploitation du navire étant faibles, la plus-value de cession réalisée à l'occasion de la vente constitue une part importante du bénéfice de l'armateur. De plus, la plupart des pays de la CEE ont retenu, sous des modalités diverses, un tel dispositif. La France devrait adopter un mécanisme similaire qui pourrait, d'un point de vue comptable, prendre la forme d'un compte de réserves pour réinvestissement, ayant le caractère de fonds propres.

La question de la taxe professionnelle est délicate ; la France est en effet le seul pays d'Europe à conserver un tel impôt qui s'avère très pénalisant pour les armateurs. Actuellement les entreprises sont exonérées à hauteur de 90% de l'assiette du fait de leur activité internationale. De plus, jusqu'en 1989, l'Etat reverse les deux tiers de la taxe professionnelle due par les armements. Le rendement de cette taxe est, en l'espèce, assez faible, et il serait utile de reconsidérer le dispositif dans le sens d'une plus grande simplicité, c'est-à-dire de l'exonération.

##### - Drainer l'épargne nationale.

Parallèlement aux dispositions fiscales visant à accroître la capacité de financement des armateurs, des mesures susceptibles de rendre le secteur du transport maritime plus attractif pour les investisseurs français pourraient être envisagées.

Le système du quirat pourrait être avantageusement modifié et s'inspirer du modèle des sociétés en commandite, moins contraignant pour les investisseurs.

D'un point de vue juridique, le quirataire est en effet conçu comme un armateur à part entière, ce qui est dissuasif en raison des responsabilités inhérentes à ce métier. Un système analogue à celui pratiqué en RFA ou au Danemark pourrait être adopté. Dans ces pays, il y a dissociation entre les commanditaires, simples apporteurs de fonds et les commandités, véritables gérants du navire. Ainsi, chaque commanditaire ne s'engage qu'à hauteur du capital apporté, sans qu'il y ait solidarité avec les autres commanditaires. De surcroît, seuls les commandités sont responsables vis à vis des tiers.

Un aménagement fiscal peut y être associé : le butoir limitant l'amortissement autorisé pour le quirataire au montant du résultat du navire (article 31 de l'annexe 2 du CGI) devrait être supprimé. Le régime de taxation des plus-values dégagé par le quirataire lors de la revente de sa part de navire pourrait être révisé.

En outre, s'il était nécessaire de drainer une épargne plus large que celle intéressée par le quirat, l'investissement en actions dans les entreprises du secteur maritime pourrait être encouragé par des avantages fiscaux particuliers. Ceci pourrait se traduire par la création d'une catégorie particulière de Fonds Commun de Placement, les FCP "maritimes", lesquels, en contrepartie de l'obligation d'investir leur fonds à hauteur de 50% minimum dans le secteur des transports maritimes, bénéficieraient d'avantages fiscaux tels que la déduction partielle du montant du revenu imposable des sommes investies ou l'exonération fiscale des revenus obtenus.

Ces différentes propositions visent à permettre un financement suffisant par ressources propres du renouvellement et de la modernisation de la flotte de commerce française. Cependant la solution d'un tel problème n'est pas uniquement technique ; des efforts importants sont à entreprendre en matière de communication, tant au regard de l'évolution sociale et professionnelle des navigants qu'en ce qui concerne la reprise d'un dialogue jusqu'à présent figé entre les différents partenaires du transport maritime.

### SECTION 3 - RETABLIR UNE DYNAMIQUE ENTRE ARMATEURS ET SYNDICATS AVEC LA COLLABORATION DE L'ETAT.

Une nouvelle approche doit être mise en oeuvre afin de dépasser les blocages de la période récente. Le métier de navigant doit s'adapter et le dialogue social s'approfondir de même que les rapports Etats-armateurs doivent contribuer à construire cette nouvelle dynamique.

#### 1 - Traiter la question du navigant.

##### 1.1 - Accompagner les réductions d'effectifs.

La baisse du nombre de navigants français est inexorable. En réalité, c'est principalement l'emploi des marins non qualifiés qui, en toute hypothèse, se trouve menacé en raison de l'automatisation et de la concurrence de la main d'oeuvre étrangère. Quant aux possibilités d'emplois pour les officiers, elles se maintiendront pour des embarquements sous pavillon français ou étrangers.

La suppression inéluctable de plusieurs milliers d'emplois de navigants dans les prochaines années exige donc la mise en place de mécanismes propres à assurer la reconversion des personnels.

Jusqu'à présent il n'y a pas eu de licenciements "secs" dans le secteur du transport maritime. Une convention signée en 1985 entre les armateurs, l'Etat et l'UNEDIC a mis en place un programme de cessation anticipée d'activité (CAA), financé à hauteur de 40 % par les armateurs. Ces dispositions ont concerné 1 000 navigants en 1985, 500 en 1986 et 1987 pour un coût annuel de 107 millions de francs. De plus, certains armateurs proposent à leurs navigants excédentaires des primes au départ dont le montant moyen est évalué à 100 000 F. pour un marin et le double pour un officier.

Parallèlement, les armateurs organisent la reconversion de leurs navigants. La plupart des entreprises de transport maritime abrite déjà des petites cellules de reconversion souvent modestes et informelles. L'avantage de ces structures est évident : animées par des anciens navigants, elles permettent un contact efficace avec l'intéressé.

Les officiers éprouvent en général moins de difficultés que les personnels d'exécution à retrouver un emploi, notamment dans les professions paramaritimes : fonctions commerciales et de logistique dans les filiales étrangères ou dans les agences.

Les marins qualifiés, notamment ceux du service de la machine, parviennent également à se faire embaucher dans les entreprises paramaritimes telles que les conserveries, les industries du "froid" ou la maintenance portuaire. En revanche, les marins du pont et les plus âgés se heurtent à des échecs répétés.

S'agissant de l'intervention directe de l'Etat, il n'apparaît pas souhaitable de mettre en place des dispositifs spécifiques. En revanche, les instruments du droit commun tels les contrats de formation-conversion (C.F.C.), mis en place en 1985 et 1986, pourraient être davantage utilisés. L'accent pourrait être mis sur la maîtrise de l'anglais en vue de favoriser l'emploi à l'étranger et la reconversion dans les fonctions commerciales.

### 1.2 - Le nouveau métier de navigant : une ouverture internationale à encourager.

La conception de la carrière maritime a considérablement évolué ces dernières années. Certains armateurs parlent de "révolution culturelle". Le mouvement de délocalisation des navires, l'implantation accrue de filières étrangères et les réductions d'effectifs ont fait naître le sentiment qu'il était nécessaire de s'adapter pour continuer à faire ce métier, lequel sera de plus en plus effectué sur des navires sous pavillon étranger.

Il est important de se doter de moyens efficaces pour réussir cette mutation car outre le fait qu'elle permet de préserver l'emploi des navigants les plus qualifiés elle présente un intérêt stratégique indéniable. Elle constitue en effet le moyen d'entretenir et d'élargir le savoir-faire de la profession et de disposer ainsi d'une réserve éventuellement utilisable en cas de conflit.

Deux moyens sont à envisager :

- D'une part, adapter la formation pour assurer l'avenir.

En matière de formation, cette adaptation suppose une ouverture plus grande qui corresponde à l'évolution du métier lui-même vers l'internationalisation et la polyvalence mer/terre. Les armateurs soulignent la qualité des officiers français et leur adaptabilité. Leur qualification au niveau international est reconnue. Toutefois, et le rapport Dubois-Fouché sur la réforme de l'enseignement maritime insiste sur ce point, leur niveau d'anglais est faible.

Il serait en outre utile de perfectionner l'enseignement, en particulier technique, pour les officiers et les marins les plus qualifiés. Plus généralement, une formation devrait donner à ces personnels la possibilité de servir à terre et de s'adapter à un profil de carrière alterné.

- D'autre part, faire bénéficier le marin navigant sous pavillon étranger du statut fiscal de l'expatrié.

Les conditions de salaire et de protection sociale sont pour les embauches sous pavillon étranger généralement inférieures à celles auxquelles le navigant français était habitué. Il lui faut généralement, pour assurer sa couverture sociale, souscrire à une assurance volontaire.

Il apparaît nécessaire de développer l'expatriation qui permet la préservation d'un savoir faire. Pour cela, il est proposé de faire bénéficier le marin navigant sous pavillon étranger des dispositions de l'article 81 du CGI. Celui-ci est accordé actuellement à des professions du secteur de l'ingénierie, du bâtiment travaux publics et de l'exploitation pétrolière en mer, dès lors que le détachement à l'étranger est supérieur à 183 jours dans l'année.

## 2 - Renouer le dialogue social.

Alors que le contexte économique et social a évolué rapidement, le dialogue social est rompu. Il est maintenant essentiel de renouer les rapports entre syndicats et armateurs. Cela suppose que les syndicats fassent des concessions aujourd'hui inévitables et qu'en retour, les armateurs précisent leurs engagements. Un nouveau compromis pourrait en découler.

-Des concessions inévitables.

En 1986, l'échec de la tentative de renégociation des conventions collectives a bloqué le dialogue, chacun des partenaires se figeant sur des positions de principe. Il apparaît pourtant nécessaire d'aménager le statut actuel du marin si l'on veut conserver une flotte de commerce.

Une évolution semble s'amorcer, les syndicats admettant la stérilité d'un tel blocage qui conduit à la disparition de leur profession, tandis que les armateurs savent qu'il leur faudra tôt ou tard aménager, voire dénoncer les conventions collectives.

Quoique difficile à mettre en oeuvre, une négociation globale sur les conditions de travail semble s'imposer. Une polyvalence et une souplesse accrues sont nécessaires, notamment en matière de congés et d'heures supplémentaires. Actuellement, seuls quelques armateurs ont utilisé les accords d'entreprises pour dépasser les rigidités du cadre général et les exemples de polyvalence à bord se limitent à de petites entreprises.

- Des engagements à clarifier.

Des plans de développement précis et la mise en place d'une forte "culture d'entreprise" appuyée sur une participation aux effets tangibles permettraient une meilleure motivation du personnel. De même, des garanties en matière de carrière et de formation permanente pourraient constituer la contrepartie logique des conditions de travail particulières.

De telles politiques sont à l'heure actuelle peu fréquentes dans le monde maritime. Elles sont généralement le fait d'armements familiaux ou d'entreprises ayant réussi à préserver une forte identité.

- Les chances d'un nouveau compromis.

Elles apparaissent bien ténues. Les organisations syndicales se refusent à cautionner une réduction brutale des effectifs. Les armateurs savent les navigants pour partie résignés. Pourtant, ces derniers conservent les moyens de nuire à la flotte française. Or, leurs exigences semblent mesurées. Ils réclament un engagement des armateurs sur le rythme des suppressions d'emploi ainsi qu'une initiative de l'Etat pour les y inciter. Celle-ci pourrait constituer l'amorce de ce nouveau compromis que beaucoup de nos interlocuteurs syndicaux mais aussi certains armateurs nous ont déclaré vouloir retrouver.

## CONCLUSION

La flotte de commerce française est parvenue à une phase décisive de son évolution. S'il se poursuivait, le processus actuel aboutirait à une délocalisation totale. Les centres de décision seraient alors situés hors de notre pays.

L'Etat pourrait s'y résoudre. Il devrait alors accepter d'amoindrir la portée et la crédibilité de sa politique extérieure. Cette option ne nous est pas apparue et ne nous a jamais été présentée comme réaliste. De plus, l'Etat dispose aujourd'hui des moyens d'assurer une meilleure compétitivité de notre marine marchande.

Il doit à cette fin remettre en cause des traditions et des liens qu'il a lui même contribué à créer et renforcer. Il doit également réorienter et modifier la nature de ses interventions en tenant compte de la construction de l'Europe des transports maritimes et de la mutation déjà opérée par notre flotte.

Son action ne devra pas être perçue par les navigants comme un abandon au risque de susciter de leur part une hostilité susceptible d'entraver le processus de modernisation.

La phase actuelle semble aujourd'hui relativement favorable. La remontée des frets, la résorption de la surcapacité mondiale, la restauration des comptes des compagnies de navigation s'associent à une attitude moins défensive et plus attentive des syndicats.

Après dix années d'une profonde mutation et au moment où vont prendre fin les dispositions du Plan marine marchande de 1986, la définition d'une nouvelle politique pour notre flotte de commerce nous est apparue urgente et nécessaire.



## **Liste des annexes**

**Annexe 1** : Transport maritime, le choix des bons indicateurs

**Annexe 2** : Données quantitatives

**Annexe 3** : Tableau des coûts d'exploitation de l'armement français (1986)

**Annexe 4** : Situation économique et financière du secteur du transport maritime (comparaison avec l'industrie manufacturière), d'après les comptes standards de l'INSEE

**Annexe 5** : Lexique

**Annexe 6** : Carte des principales lignes maritimes de la CGM et de la SNCDV



## ANNEXE 1

### **TRANSPORT MARITIME : LE CHOIX DES BONS INDICATEURS.**

La plupart des indicateurs utilisés en matière de transport maritime comporte des imperfections qu'il convient de bien connaître, de façon à ne pas se méprendre sur leur signification.

La présente annexe rappelle les définitions des principaux concepts utilisés, ainsi que leur limite d'utilisation.

#### **1 - La production de transport maritime.**

**TJB (tonneau de jauge brut) :**

l'indicateur le plus utilisé correspond à la notion de volume du moyen de transport : l'unité de mesure est le tonneau de jauge correspondant à 100 pieds cubes anglais ou 2,83 m<sup>3</sup>.

La jauge brut d'un navire est le volume de ses espaces clos, commerciaux et techniques. La jauge nette celui des seuls espaces commerciaux.

**TPL (tonne de port en lourd) :**

cet indicateur correspond à la notion de charge utile. L'unité est la tonne de port en lourd. Le port en lourd est le tonnage maximum pouvant être mis à bord, y compris les soutes et l'eau douce.

**TJBC (TJB compensé) :**

cet indicateur, adopté par l'OCDE, est utilisé pour caractériser la production des chantiers navals. Il prend en compte le fait qu'il ne revient pas au même de produire un TJB de navire très sophistiqué (par exemple transporteur de produits chimiques ou paquebot) ou d'un navire plus facile à construire (pétrolier par exemple). Selon la nature du navire, la jauge est donc compensée par une série de coefficients techniques fondés sur le volume de travail incorporé par le chantier constructeur.

### **TJBE (TJB d'exploitation) :**

l'indicateur précédent ne convient pas pour comparer l'importance des flottes en exploitation. Pour l'armateur, il n'est pas identique de transporter une tonne de pétrole brut sur un pétrolier et une tonne de marchandises diverses sur un porte-conteneurs dont les recettes à la tonne transportée sont 40 fois plus élevées. L'idée est donc de prendre en compte la recette de l'armateur selon le type de marchandises. C'est ce que fait le TJBE, indicateur mis au point par la Direction de la Flotte de Commerce, qui n'est pas reconnu internationalement. Une telle pondération, qui évite de sous-estimer l'importance des flottes constituées principalement de navires porte-conteneurs, fait passer la flotte française du 19ème rang au 13ème rang mondial en 1986 et majore encore plus la position de la flotte allemande. Une généralisation de cet indicateur à la flotte de la CEE paraît donc souhaitable.

## **2 - Le transport du commerce extérieur français par voie maritime.**

### **- Les sources**

La balance des paiements établie par la Banque de France (ligne : services ; rubriques : transport maritime, frais accessoires et services annexes, autres transports) ne retrace que les seuls règlements intervenus entre les résidents et les non résidents, le fret étant censé être supporté par le seul importateur. Une importation maritime en France par un navire français n'est pas comptabilisée en recettes dans la balance des services. Celle-ci n'est donc pas un instrument susceptible de décrire convenablement le transport maritime français.

La source principale de l'information est donc la statistique douanière, qui enregistre par type de produit les caractéristiques de marchandises qui passent effectivement la frontière. Ces statistiques n'enregistrent comme maritime que les marchandises passant par les ports français (à l'exclusion des marchandises en transit). Pour obtenir les tonnages et la valeur de l'ensemble du commerce extérieur français empruntant la voie maritime, il faut ajouter à ces informations les "détournements de trafic". Par exemple, un conteneur expédié aux Etats-Unis via le port d'Anvers, sera considéré par les douanes comme exporté par voie terrestre, alors que l'exportateur recourt en fait à la voie maritime. Il faut donc l'intégrer aux chiffres des douanes si l'on veut reconnaître avec précision l'ensemble des marchandises relevant du commerce extérieur français utilisant la voie maritime.

### **- Les indicateurs**

Sur la base des informations douanières, valorisées forfaitairement par les taux de frets, on établit la balance des frets et passages, qui est utilisée par la comptabilité nationale. Les hypothèses de construction sont donc les mêmes qu'en Comptabilité nationale : d'une part, les transactions entre résidents (ou entre non résidents) ne sont pas enregistrées, d'autre part, le fret est supposé payé par le

destinataire de la marchandise. Il en résulte que le fret payé sur nos importations apparaîtra en débit de la balance des frets pour les seules importations effectuées par les armateurs étrangers, et que le fret perçu sur les exportations apparaîtra en crédit pour les seules exportations effectuées par les armateurs français.

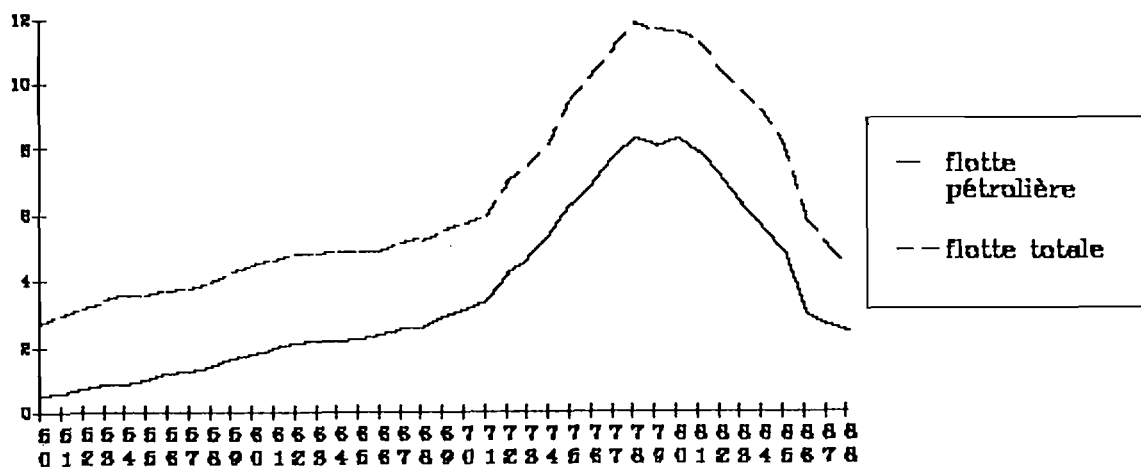
Si le commerce maritime est équilibré, c'est-à-dire si l'importance des exportations maritimes est identique à celle des importations maritimes, cette construction n'introduit pas de distorsion, et l'indicateur est bien représentatif d'une part de marché de nos armateurs sur notre commerce extérieur. Il n'en est pas de même si comme ce fut longtemps le cas de la France, le volume du fret maritime à l'importation est plus important qu'à l'exportation. L'indicateur subit alors un effet de structure, qui dans le cas de la France, s'est longtemps traduit par un déficit structurel et depuis deux ans, fait apparaître un excédent structurel. On comprend que dans ces conditions la balance des frets ne soit pas vraiment significative pour mesurer la contribution de l'armement français à la couverture des besoins en transport maritime du pays.

Compte tenu de ces imperfections, qui tiennent aux nécessités de la comptabilité nationale, on a construit un autre indicateur qui s'affranchit de ces contraintes : les données de la balance des frets ont été complétées pour tenir compte de la totalité des trafics afférents à l'activité des armateurs français à l'importation, et symétriquement des armateurs étrangers sur nos exportations. L'indicateur obtenu, selon la même méthode d'évaluation forfaitaire que la balance des frets, est la Demande Nationale des Usagers du Transport Maritime (DNTM). Il est réellement représentatif de l'ensemble de l'activité maritime engendrée par le commerce extérieur français, les détournements de trafic (vers les ports étrangers) étant inclus. En le comparant au chiffre d'affaires de l'armement national, on obtient un taux de couverture, représentatif du degré de satisfaction par nos entreprises, de nos besoins de transport maritime. C'est ce seul taux de couverture, plus significatif que des taux de couverture exprimés en tonnage, qui est retenu dans l'annexe 2. Notons que par définition le transport de notre commerce extérieur intéresse autant nos armateurs que les armateurs étrangers. L'équilibre comptable ne correspond donc pas à un taux de couverture de 100 %, mais à un taux de 50 %, c'est-à-dire à une situation où la moitié du fret correspondant à l'échange est assurée par l'armement étranger.

ANNEXE 2 - DONNÉES QUANTITATIVES -

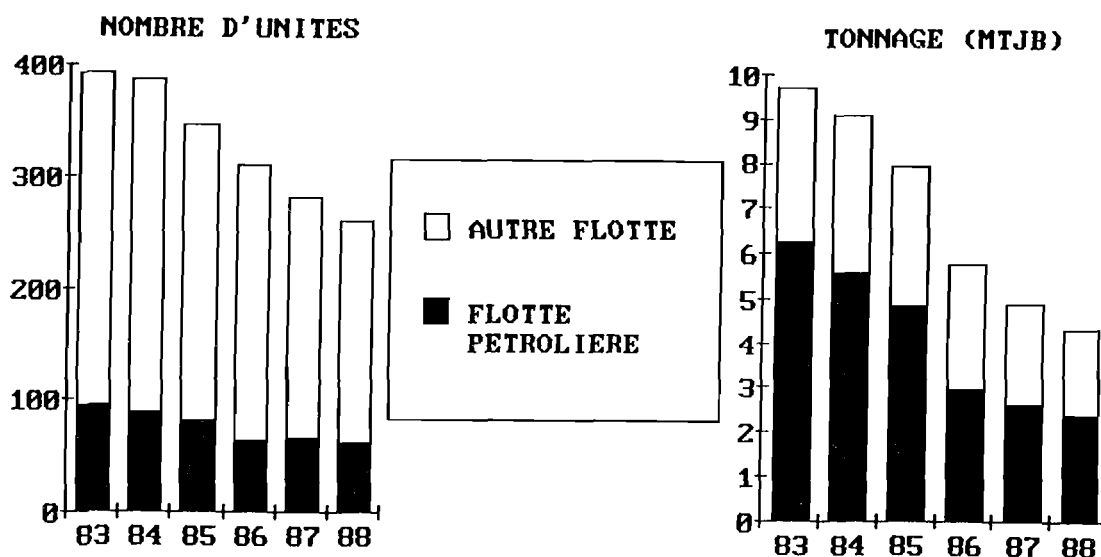
**A.- DONNÉES FRANÇAISES (\*)**

1. Evolution de la flotte sous pavillon français depuis 1950 (en millions de TJB)



La capacité de la flotte sous pavillon français est divisée par 3 en 10 ans.

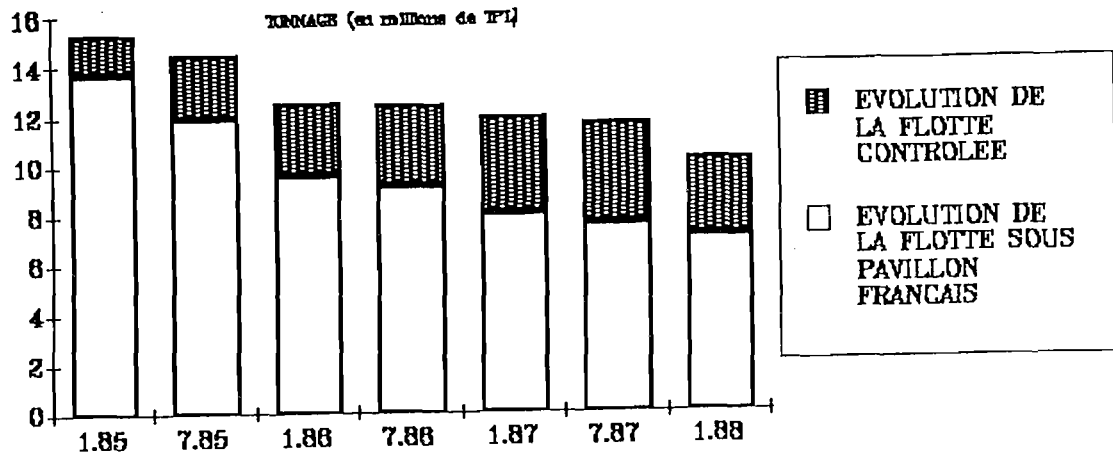
2. Evolution de la FC sous pavillon français depuis 1983



Depuis 1983, le nombre d'unités a diminué d'un tiers, la capacité de 60 %.

(\*) Sauf indications chiffrées, toutes les informations chiffrées proviennent du ministère de la mer.

### 3. Evolution de la flotte française depuis le 1er janvier 1985



En trois ans, la capacité de la flotte sous pavillon français a diminué de 50 % et celle de la flotte contrôlée a augmenté de 50 %. Au total, la capacité de la flotte régresse néanmoins d'un tiers.

### 4. La flotte de commerce française aujourd'hui

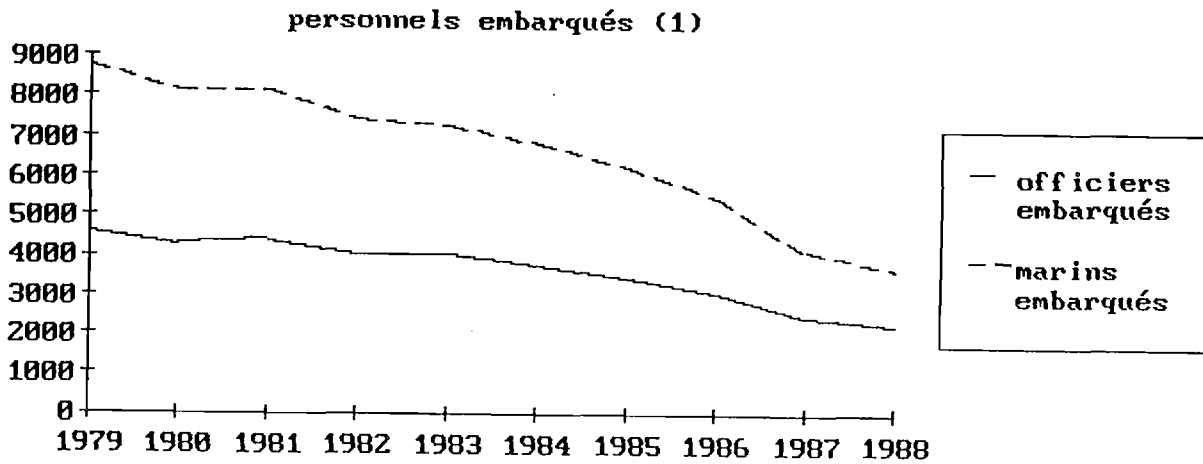
VENTILATION PAR CATEGORIES (nombre d'unités)

| CATEGORIES                      | PAVILLON FRANCAIS | CONTROLES (2) | TOTAL |
|---------------------------------|-------------------|---------------|-------|
| paquebots, navires à passagers  | 27                | 7             | 34    |
| vrac sec                        | 27                | 14            | 41    |
| transport de produits chimiques | 4                 | 12            | 16    |
| pétroliers long-cours           | 21                | 13            | 34    |
| autre flotte pétrolière         | 34                | 8             | 42    |
| porte-conteneurs                | 38                | 5             | 43    |
| autres cargos                   | 65                | 27            | 92    |
| navires stationnaires (1)       | 45                | 2             | 47    |
| TOTAL                           | 261               | 88            | 349   |

(1) On désigne sous le nom de navires stationnaires les navires affectés à des dessertes liées aux trafics locaux des DOM-TOM.

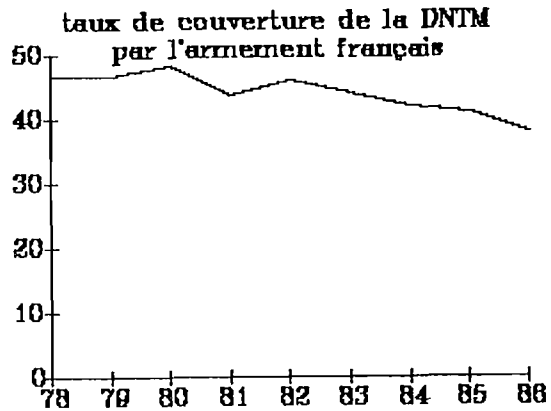
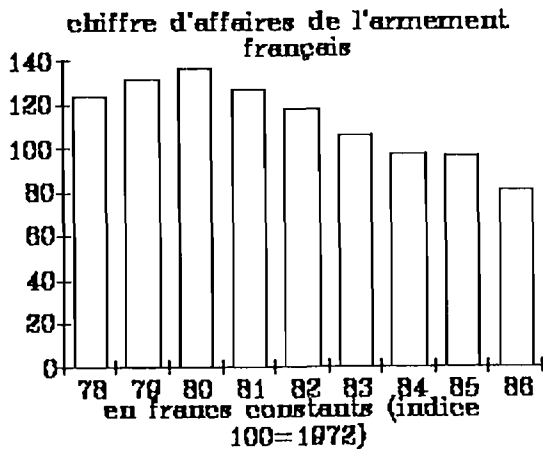
(2) Les navires contrôlés sont ceux possédés à plus de 50% par des résidents français.

### 5. Evolution des personnels embarqués



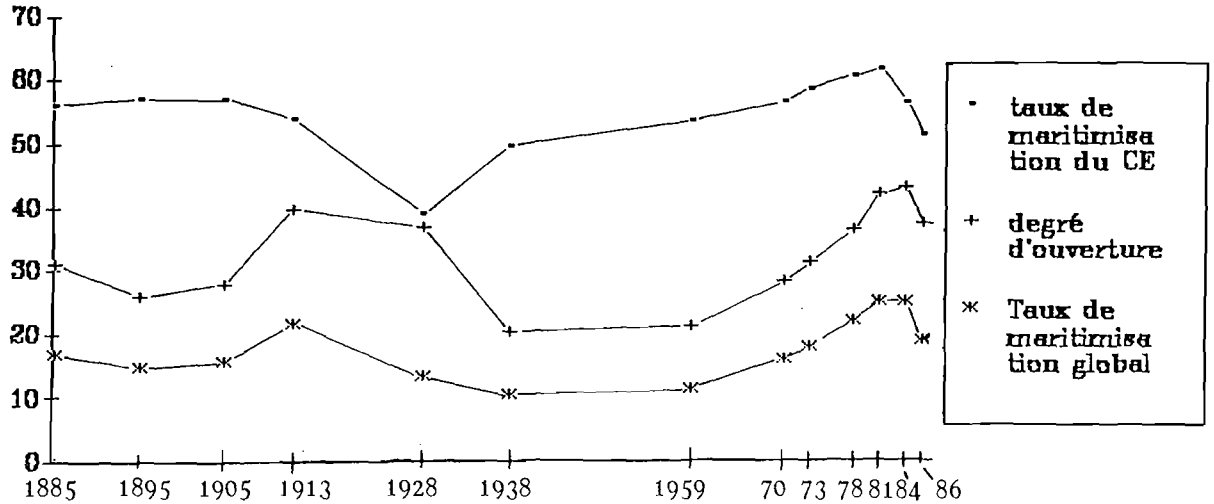
(1) Il s'agit des marins embarqués aux dates de référence sur les navires battant pavillon national. Pour connaître le nombre de marins de commerce employés aux mêmes dates, il faut multiplier ces effectifs par 1,8

### 6. Evolution du chiffre d'affaires des armateurs français et du taux de couverture de la DNTM



Par convention, un taux de couverture de la DNTM de 50 % correspond à une situation équilibrée. Il y a donc déficit, et celui-ci augmente.

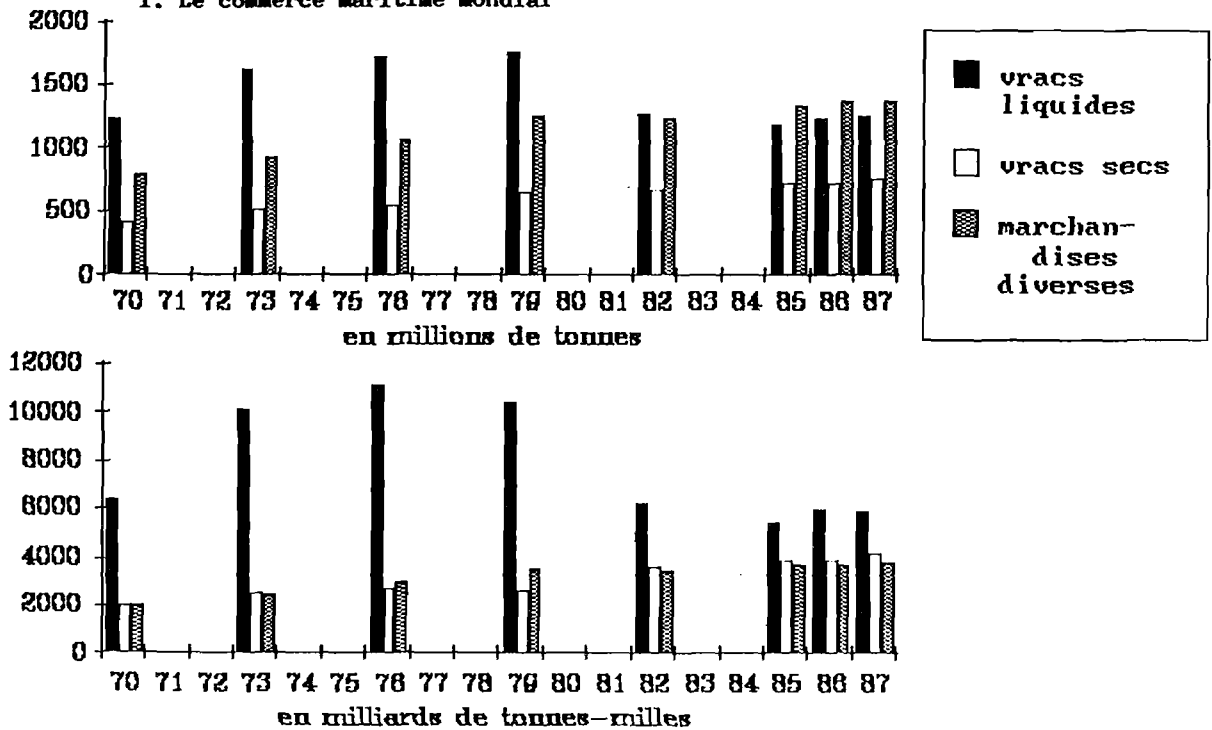
7. Evolution des taux de maritimisation



Le taux de maritimisation du commerce extérieur (CE) correspond à la part du CE (en tonnage) qui emprunte la voie maritime. Il est stable (entre 50 et 60 %) sur longue période, si l'on excepte la grande dépression de 1929. Le taux global est le produit de l'indicateur précédent par le degré d'ouverture de l'économie (rapport du commerce extérieur au PIB, en valeur). Il représente la part du commerce extérieur maritime dans le PIB.

B.- DONNÉES MONDIALES

1. Le commerce maritime mondial

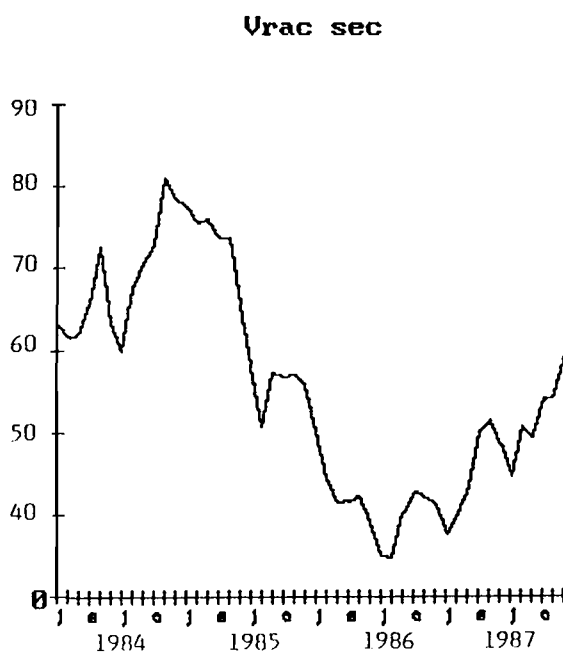
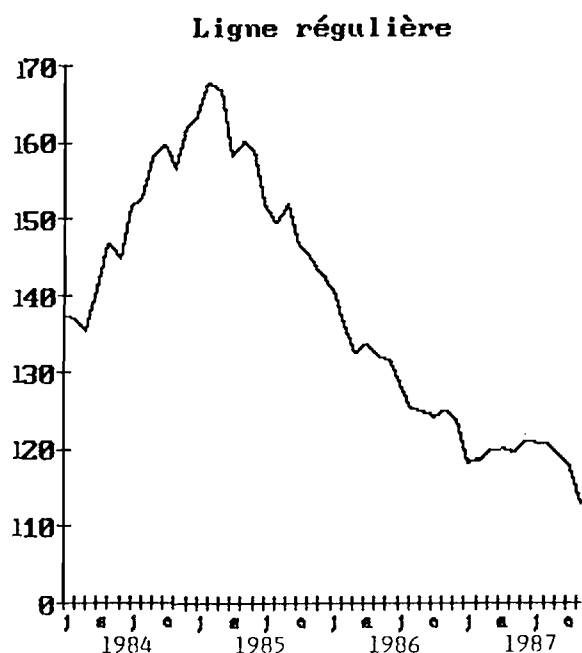


**2. Evolution de la flotte de la CEE de 1977 à 1987**  
(Source Lloyd's register)

| date            | 1/7/77          |                | 1/7/87          |                | diff.77/87 |            |
|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|------------|------------|
|                 | nombre d'unités | tonnage (MTJB) | nombre d'unités | tonnage (MTJB) | en nombre  | en tonnage |
| RFA             | 1549            | 9.3            | 1099            | 4.1            | -29%       | -56%       |
| BELGIQUE        | 90              | 1.5            | 112             | 2.1            | 24%        | 40%        |
| DANEMARK        | 884             | 5.2            | 588             | 4.6            | -33%       | -12%       |
| ESPAGNE         | 762             | 6.5            | 609             | 4.4            | -20%       | -32%       |
| FRANCE          | 529             | 11.3           | 315             | 5.1            | -40%       | -55%       |
| GRANDE-BRETAGNE | 2020            | 30.5           | 916             | 7.5            | -55%       | -75%       |
| GRECE           | 3075            | 29.4           | 1679            | 23.4           | -45%       | -20%       |
| IRLANDE         | 47              | 0.2            | 64              | 0.1            | 36%        | -50%       |
| ITALIE          | 1143            | 10.9           | 943             | 7.6            | -17%       | -30%       |
| PAYS-BAS        | 688             | 5              | 620             | 3.4            | -10%       | -32%       |
| PORTUGAL        | 132             | 1.1            | 77              | 0.9            | -42%       | -18%       |
| TOTAL CEE à 12  | 10919           | 110.9          | 7022            | 63.2           | -36%       | -43%       |
| TOTAL MONDE     | 37993           | 374.7          | 38826           | 379.5          | 2%         | 1%         |
| % CEE/MONDE     |                 | 29.6%          |                 | 16.6%          |            |            |

**3. Evolution des taux de frêt de 1984 à 1987**  
(Source Institut Maritime de Brême)

Indice 100 : 1980





## ANNEXE 3

TABLEAU DES COUTS D'EXPLOITATION DE L'ARMEMENT FRANCAIS  
(1986 ; Source : CCAF ET COMPTES DES ENTREPRISES)

| CHARGES D'EXPLOITATION           | * tous<br>*navires | *navires<br>*ligne<br>*régulière | *vracquier<br>*(tramping) | *passagers | *pétroliers | *gaziers |
|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|---------------------------|------------|-------------|----------|
| total :                          | *100%              | *100%                            | *100%                     | *100%      | *100%       | *100%    |
| Dépenses commerciales            | *36%               | *48,8%                           | *10%                      | *34,4%     | *0,8%       | *1,4%    |
| Dépenses variables               | *17%               | *15,8%                           | *17%                      | *14%       | *23,6%      | *11,4%   |
| dont soutes                      | 10                 | 9,4                              | 11                        | 7,1        | 12,5        | 6,3      |
| dont port et canal               | 7                  | 6,4                              | 6                         | 6,8        | 11,1        | 5,1      |
| DEPENSES FIXES<br>(RUNNING COST) | *34,7%             | *22,5%                           | *37%                      | *46,5%     | *57,5%      | *53,6%   |
| dont équipage                    | 24,7               | 15,4                             | 27,4                      | 36,5       | 43,5        | 35,1     |
| assurances                       | 2                  | 1,4                              | 2,6                       | 2,2        | 3,8         | 5,4      |
| entretien                        | 7                  | 5,7                              | 7                         | 7,8        | 10,2        | 13,1     |
| Affrètement nav.étrangers        | *10,4%             | *7,5%                            | *30,3%                    | *4,3%      | *11,3%      | *33,6%   |
| Affrètement nav.français         | *1,3%              | *2,7%                            | *5,7%                     | *0,7%      | *4,2%       | *        |
| Loyers crédit-bail               | *1,8%              | *2,5%                            | *0                        | *0         | *2,3%       | *        |

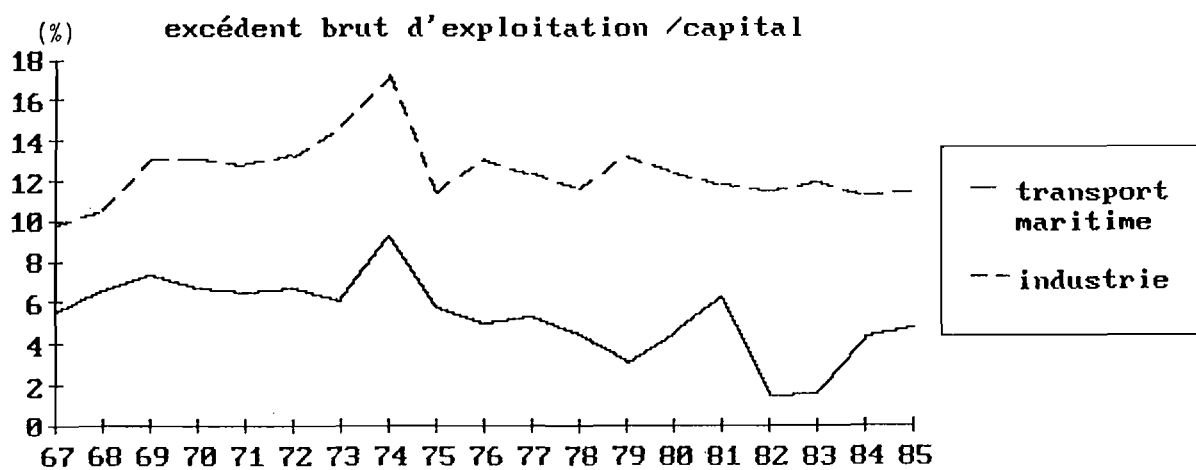
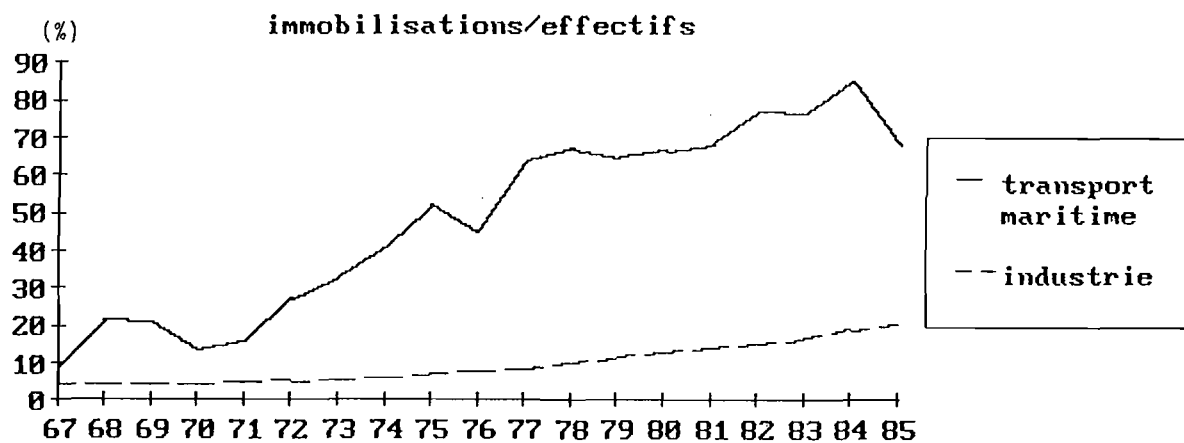
## EN POURCENTAGE DU TOTAL DES CHARGES \*

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| Dépenses commerciales     | *30,1% |
| Dépenses variables        | *14%   |
| dont soutes               | 8      |
| dont port et canal        | 6      |
| Dépenses fixes            | *28,2% |
| dont équipage             | 20,6   |
| assurances                | 1,7    |
| entretien                 | 5,9    |
| Affrètement nav.étrangers | *8,7%  |
| Affrètement nav.français  | *1,1%  |
| Loyers crédit-bail        | *1,5%  |
| Frais financiers/navires  | *5,7%  |
| Frais généraux maritimes  | *10,1% |
| dont pers.sédentaire      | 5,1    |

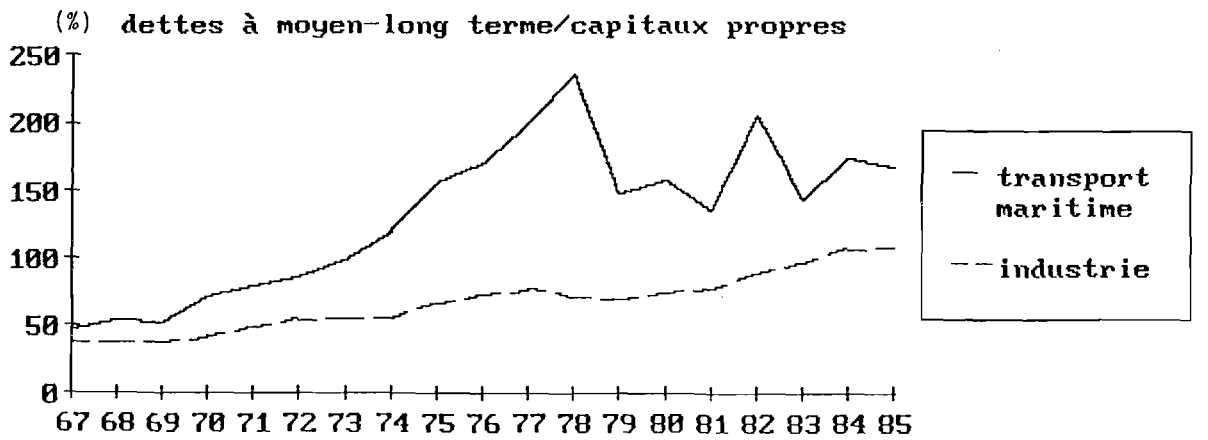
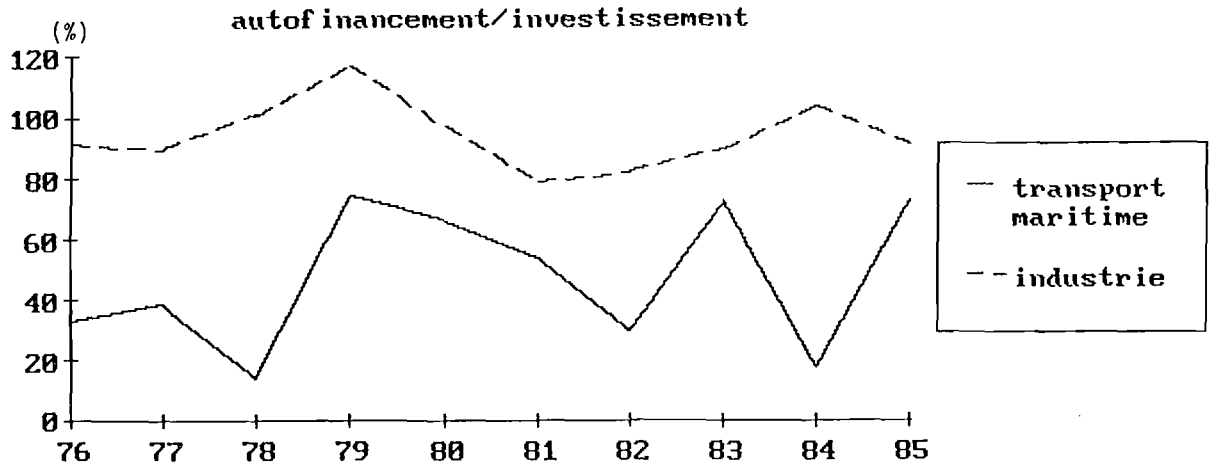
ANNEXE 4

SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DU SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME (\*)

(comparaison avec l'industrie manufacturière)



(\*) Source : comptes standards de l'INSEE



## ANNEXE 5

### LEXIQUE (\*)

**Affréteur** : celui qui prend en location un navire à un armateur, soit coque nue, soit, si le navire est armé, c'est-à-dire pourvu d'un équipage, à temps ou au voyage.

**Armateur** : celui qui équipe et exploite un navire pour la navigation commerciale. Désigne également le propriétaire de ce navire.

**Armement** : ensemble du matériel et du personnel nécessaires à la navigation d'un bâtiment.  
Peut aussi désigner une compagnie de navigation.

**Cabotage** : navigation à faible distance des côtes dans les limites fixées par les règlements nationaux.  
Petit cabotage : entre deux ports d'une même mer.  
Cabotage national : entre deux ports d'un même état.

**CAF, coût, assurance, fret** (anglais : CIF "cost, insurance, freight") : le prix de vente d'une marchandise couvre les frais de transport et d'assurance. Il s'agit de l'un des plus connus des incoterms.

**CAEM** : comité d'assistance économique mutuelle (en anglais COMECON).

**Chargeur** : propriétaire de la cargaison d'un navire ou d'une partie de cette cargaison représentée par un connaissement.

**Code de conduite des conférences maritimes** : convention élaborée dans le cadre de la CNUCED en 1974, entrée en vigueur en 1983, qui partage le trafic maritime des conférences de lignes régulières, selon la règle 40 % - 40 % - 20 % entre armements du pays importateur, du pays exportateur et des pays tiers.

**Conbulker** : navire de vracs secs susceptible de recevoir une cargaison de conteneurs.

---

(\*) Les définitions de ce lexique ont été largement empruntées à l'ouvrage de M. P. Bauchet : le transport international. Ed. Economica, 1988.

**Conférences maritimes** : ententes conclues par des armateurs en vue d'assurer le bon fonctionnement d'une navigation maritime sur une ligne régulière à des tarifs et selon une fréquence déterminée entre eux.

**Connaissance** : 1°/ Contrat passé entre le chargeur et le transporteur maritime de marchandises,  
2°/ Preuve écrite de la réception des marchandises par le transporteur maritime.

**Consignataire** : représentant dans les ports des intérêts d'un armateur.

**Consortium** : groupement d'entreprises mettant en commun les recettes, les horaires, les espaces navires et les dépenses d'exploitation de plusieurs navires affectés à une même ligne régulière.

**FAB** : franco à bord (anglais : FOB - "Free on board") : autre incoterm. Le vendeur doit livrer la marchandise au port désigné par le contrat et supporter tous frais et risques jusque-là. Il doit pourvoir à ses frais l'emballage de la marchandise.

**EVP** : conteneur de 20 pieds ou équivalent (en anglais TEU).

**Fret** : prix du transport maritime. Par extension désigne la marchandise transportée (ou cargaison) notamment dans le transport aérien.

**Fréteur** : personne qui fournit en location un navire et qui, en contrepartie, en perçoit un fret.

**Incoterms** : constituent une série de termes commerciaux couramment admis dans le commerce international. Ils déterminent, selon diverses variantes (au nombre de 14) les responsabilités de l'acheteur et du vendeur en matière de transport de l'objet du contrat. Ils sont établis par la Chambre de Commerce Internationale.

**Lift on, lift off (LO/LO)** : manutention verticale : méthode usuelle de chargements par grue ou mat de charge.

**Ligne régulière** : Ligne à trafic programmé et tarif publié contrairement au "tramping". Elles font l'objet d'un contrat d'adhésion à prix fixes en principe.

**Long cours** : Navigation en dehors des zones de cabotage. Le navire de long courrier (cargo ou paquebot) est affecté à ce type de navigation.

**Marchandises générales ou diverses** : cargaison composée de colis divers, par opposition à des cargaisons de vrac liquides ou solides.

**Multimodal (transport)** : transport de marchandises constituées en unité de charge effectué en régime intérieur ou international par au moins deux modes de transport différents.

**Navire porte-conteneurs** : navire spécialisé dans le transports de marchandises préconditionnées dans des conteneurs normalisés (20 pieds ou 40 pieds). On évite ainsi toute rupture de charge entre les différents moyens de traction empruntés successivement.

**Navire roulier, navire RO/RO** (anglais : "roll on - roll off") : navire à manutention horizontale.

**Navire de tramping ou tramp** (transporteur de vrac) : navire non spécialisé transporteur de vrac, le tramp se déplace à la demande contrairement aux navires de ligne.

**Outsider** (indépendant) : armateur non membre d'une conférence.

**Panamax** : navire dont la largeur ne dépasse pas celle tolérée au maximum par les écluses du Canal de Panama (32 mètres).

**Pondéreux ou vrac** : marchandises transportées en vrac. En général : charbon, céréales, pyrites, soufre, phosphates, et autres minerais bruts.

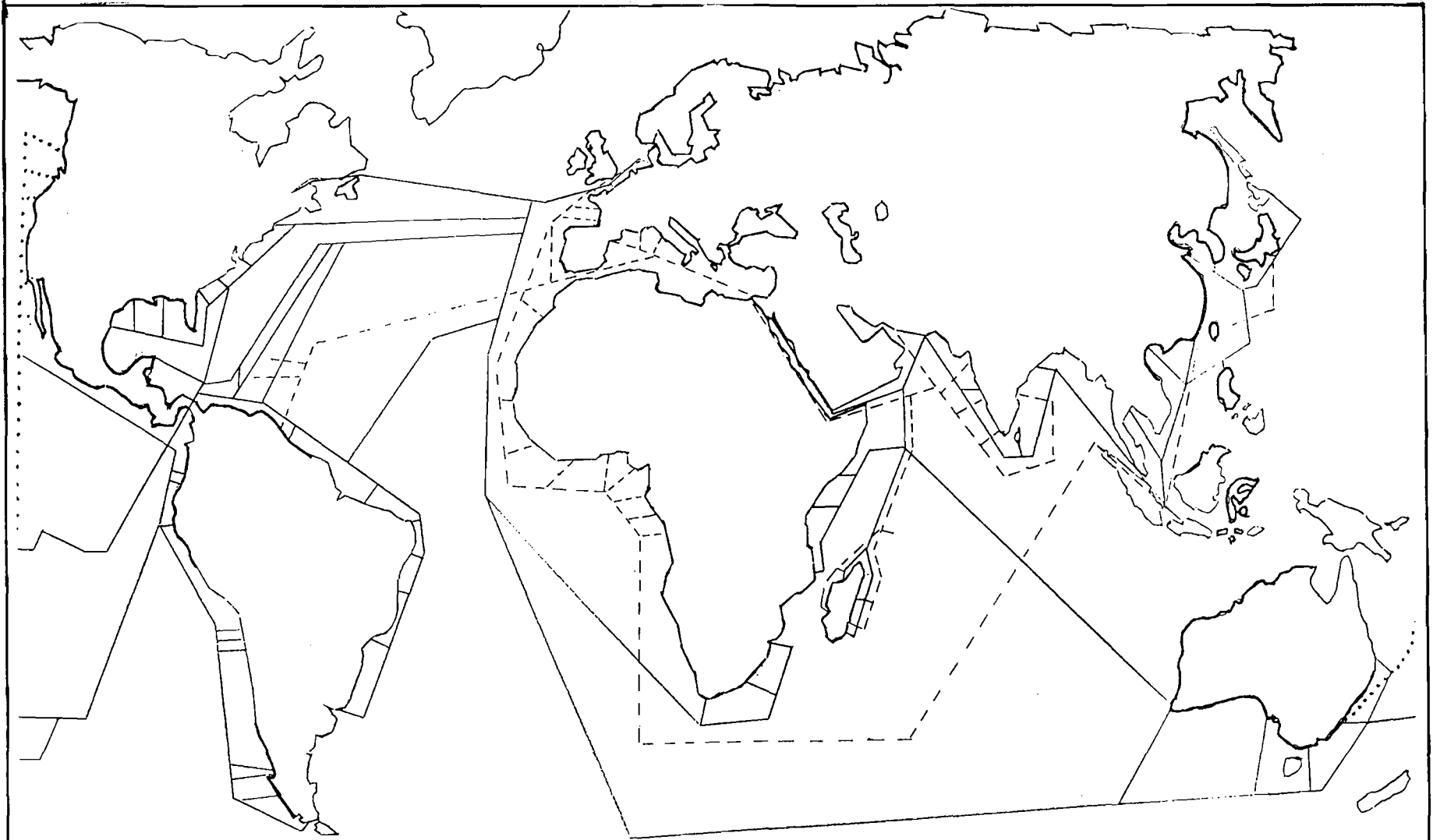
**Post panamax** : navire dont la largeur dépasse celle du Canal de Panama.

**Running cost** : dépenses fixes "cf annexe 3".

**Soute** : combustibles nécessaires à la marche du navire.

**Trafic détourné (DETRA)** : importations ou exportations réalisées par transit par un pays qui n'est pas le destinataire final ou le lieu d'origine de la marchandise.

**Transitaire** : intermédiaire entre le transporteur (maritime, terrestre ou aérien) et le chargeur au nom duquel il exécute ses obligations de transport.



**ANNEXE 6**

Principales lignes assurées par les armateurs français

- CGM
- SNCV
- ..... CGM + SNCV

## **LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES ET DES DEPLACEMENTS DU GROUPE**

### **A.PERSONNALITES RENCONTREES**

#### **1. ENTREPRISES D'ARMEMENT**

M Adam, directeur adjoint de l'agence du Havre de la CGM  
M.Abraham, président de la GGM  
M.Avron, directeur des transports maritimes du groupe Fina France  
M.Barthes, directeur commercial de l'agence du Havre de la CGM  
M.Pierre Louis-Dreyfus  
M.Isoard, directeur général de la SNCM  
M.Legras, président de Progémar  
M.Mancheck, service financier et comptable de la SNCDV  
M.Munier, directeur financier de la SNCDV  
M.Norgeot, directeur technique d'Euronavis  
M.Picard, CETRAGPA  
M.C.Pierre-Brossolette, associé-gérant, Worms et Cie  
M.Poirier d'Orsay, directeur général des services maritimes de Louis Dreyfus et Cie  
M.Rendu, armement Louis Dreyfus  
M.Reynaud, directeur technique adjoint de la CGM  
M.Rivière, vice-président, directeur général de la CGM  
M.Robert, directeur d'Euronavis (groupe SNCDV)  
M.Sandevor, directeur de l'armement Axone Shipping  
M.Stalla-Bourdillon, directeur financier de la CMA  
M.Thomas, CGM  
M.Vallat, président directeur général de Soflumar Van Ommeren France  
M.Van Strydonck, directeur général de Maersk France  
M.T.Vieljeux, président directeur général de la SNCDV  
M.Vigneron, directeur de l'agence du Havre de la CGM  
M.Weber, directeur général adjoint de la SNCDV  
M.Wessels, président directeur général de la CNN

#### **2. CHARGEURS**

M.Berthon, président du Comité des Chargeurs Maritimes Français  
M.Chapelle, Sucre et denrées  
M.Chapon, président du Conseil National des Usagers du Transport  
M.Crétin, Association Technique de l'Importation Charbonnière  
M.Dupouy, Office National Interprofessionnel des Céréales  
M.Guérin, directeur des transports maritimes du groupe Total  
M.Jierzod, chef du service technique de Gazocéan

#### **3. AUXILIAIRES ET COMMISSIONNAIRES DE TRANSPORT**

M.Chabrierie, président de la fédération française des commissionnaires et auxiliaires de transport (FFCAT)  
M.Lagües, courtier chez Barry Rogliano Salles  
M.Leloup, transitaire au Havre  
M.Michea, courtier chez Barry Rogliano Salles



#### 4.COMITE CENTRAL DES ARMATEURS DE FRANCE

Mme Chapalain, service des affaires internationales  
M.de Dietrich, service des affaires économiques  
Mme de Fleurieu, *déléguée générale*  
Mme Odier, service des affaires juridiques  
M.Sulpice, service des affaires sociales  
M.Zeller, service des affaires économiques

#### 5. ADMINISTRATION

##### **-Ministère chargé de la Mer**

Mle Antoine, chef du bureau du travail maritime à la direction des gens de mer  
M.Boyer, sous-directeur des gens de mer  
Mme Catta, chef du bureau des affaires juridiques à la direction de la flotte de commerce (DFC)  
M.Charbonnier, direction des gens de mer  
M.Confavreux, bureau des affaires juridiques à la DFC  
M.Cosson, chargé de la recherche à la mission interministérielle de la mer  
M.Couespel du Mesnil, haut fonctionnaire de Défense  
M.Courcoux, professeur de l'enseignement maritime  
M.Dujardin, directeur de la flotte de commerce  
M.Fouché, directeur de l'École Nationale de la Marine Marchande du Havre  
M.Garo, chef du service des affaires maritime des TAAF  
M.Guibert, direction des phares et balises  
M.Jolivet, conseiller technique au Cabinet  
M.Latrille, chef du bureau des affaires internationales (DFC)  
M.Lecamus, professeur de l'enseignement maritime  
M.Leplat, direction des phares et balises  
M.Massé, chef du bureau des affaires financières (DFC)  
M.Meynet, sous-directeur des affaires commerciales et internationales (DFC)  
M.Papinutti, direction des ports et de la navigation maritime  
Mle Roy, chef du bureau des études économiques et statistiques (DFC)  
M.Silvestre, chef du bureau du trafic maritime (DFC)  
M.Verlet, direction des phares et balises

##### **-Ministère de la Défense Nationale**

Capitaine de frégate Athimon, école supérieure de guerre navale  
Amiral Louzeau, chef d'Etat-Major de la Marine

##### **-Ministère de l'économie, des finances et du budget**

M.Delleur, direction des relations économiques extérieures  
M.Domergue, direction de la prévision  
M.Durant, direction du Trésor  
M.Lepage, service de la législation fiscale  
M.Mariani, direction du Budget  
Mme Rivet, direction générale des douanes et des droits indirects

##### **-Ministère des Affaires Etrangères**

M.Gautrat, chef du service des affaires générales

**-Ministère de l'Industrie**

M.Goutorbe

**-Premier Ministre**

M.Galy, conseiller technique auprès du Premier Ministre

**6. PERSONNALITES POLITIQUES**

M.Duroméa, député, maire du Havre

M.Guellec, député, ancien secrétaire d'Etat à la mer

M.de Rohan, sénateur, rapporteur à la commission des affaires économiques et du plan

**7. AUTRES PERSONNALITES**

M.Bauchet, professeur à l'université de Paris I, directeur du Centre Transports et Développement (CNRS)

M.Béguin, bureau Véritas

M.Colloby, directeur du port autonome du Havre

M.Faury, directeur technique des ateliers et chantiers du Havre

M.Humphrey, secrétaire de la commission des transports maritimes de l'OCDE

Mme Lajat, directeur de cabinet de M.Lathière

M.Lathière, inspecteur général des Finances, auteur du rapport au Premier Ministre sur la marine marchande

M.Lesavre, directeur adjoint des Chantiers de l'Atlantique (groupe Alstom)

M.Making, comité des associations d'armateurs de la communauté européenne (CAACE)

M.Morcheoine, agence française pour la maîtrise de l'énergie

M.Nakhla, école des Mines, équipe de recherche sur la gestion des stocks

M.Person, directeur adjoint des Chantiers de l'Atlantique (groupe Alstom)

Monseigneur Saudreau, évêque du Havre

M.Schweitzer, directeur financier de la Régie Renault, ancien directeur de Cabinet du Premier Ministre

M.Selosse, chargé de mission à l'Observatoire économique et statistiques des transports

M.Vieillard-Baron, président de l'institut de recherche de la construction navale

**8. SYNDICATS ET REPRESENTANTS DES MARINS**

M.Bredel, CFDT-marins

M.Charpiot, ancien secrétaire général de la Fédération des capitaines et officiers de la marine marchande CGT

M.Lagain, secrétaire général de la fédération nationale des syndicats maritimes CGT

M.Lebleu, élève officier de la marine marchande (école du Havre, promotion 1988)

M.Lefèbvre, ancien secrétaire général du syndicat des officiers CFDT

M.Martin, élève officier. (école du Havre, promotion 1988)

M.Mialhe, secrétaire de l'union syndicale maritime CFDT

M.Pehourtiq, responsable du cartel de la marine marchande CGT-Force Ouvrière

M.Vignon, capitaine de 1<sup>o</sup> classe, grand mât de sa promotion

Le commandant Normand et l'équipage du "Fort Saint Charles", porte-conteneurs réfrigéré polyvalent de la CGM

**9. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

M.Masse, adjoint au directeur des transports maritimes (DG7)

M.Salerno, chef de division à la direction des relations extérieures (DG1)

M.Erdmenger, directeur des transports maritimes (DG7)

## **B.DEPLACEMENTS DU GROUPE**

Ports : *Le Havre, Dunkerque, Marseille, Toulon*

Ministère de la mer. Londres ; Commission : Bruxelles

Embarquement sur le "Fort Saint Charles", du Havre jusqu'à Dunkerque

Ravitaillement en mer à bord du Port-Vendres.

## CHAPITRE 3

# LES TRANSPORTS MARITIMES INTERNATIONAUX

sous la direction de Bernard DUJARDIN  
*Directeur de la Flotte de Commerce*  
*Secrétariat d'État à la Mer*

Par MM. ANDRE Patrick  
de CROONE Jean  
FOURNIER Gilles  
Mlle GROSSET Ghislaine  
M. KHALFAOUI Nejib  
Mme KIRCHNER Odile  
MM. KRAMARZ Jean  
LASVIGNES Serge  
Mlle LEROY Anne  
MM. MAZAURIC Vincent  
NIRWANDAR Sapta  
SAUTIER Jean-Luc



# SOMMAIRE

## **1. LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE DONNE**

### **1.1. La mutation des échanges maritimes**

- 1.1.1. La prépondérance de la voie maritime: concurrence et complémentarité accrues des différents modes de transport
- 1.1.2. Poids croissant des échanges de produits manufacturés et développement du trafic transpacifique
- 1.1.3. Les transformations des techniques

### **1.2. L'apparition de nouveaux acteurs**

- 1.2.1. Les bâtisseurs d'une présence maritime
- 1.2.2. Les artisans d'une indépendance nationale
- 1.2.3. Les nouveaux entrepreneurs
- 1.2.4. Les prestataires de pavillon

### **1.3. Le déclin des héritiers: apparences et réalité**

- 1.3.1. La persistance de la puissance maritime occidentale
- 1.3.2. Le transport maritime n'est pas une activité condamnée dans les pays développés
- 1.3.3. L'inégale capacité des héritiers occidentaux à affronter la concurrence des NPI.

## **2. INCERTITUDES ET DESEQUILIBRES DU MARCHE**

### **2.1. Les spécificités de l'activité de transport maritime**

- 2.1.1. Une configuration très variable de la demande
- 2.1.2. Un marché peu homogène
- 2.1.3. Le poids élevé des charges fixes
- 2.1.4. L'interférence entre le marché du fret et le marché des navires

### **2.2. Le renforcement des déséquilibres affecte différemment la ligne et le tramping**

- 2.2.1. Le tramping: une activité fortement spéculative sur un marché concurrentiel
- 2.2.2. la ligne: un marché cartellisé en crise

## **3. L'ADAPTATION DES STRATEGIES DES ENTREPRISES**

### **1.1. Des stratégies différenciées**

- 3.1.1. Les grandes compagnies héritières
- 3.1.2. Les Nord-Sud

- 3.1.3. De grands armements indépendants
- 3.1.4. Les trampeurs
- 3.1.5. Les PME de la mer
- 3.1.6. Les armateurs "pluridisciplinaires"
- 3.1.7. Les instruments d'ambitions étatiques

### **3.2. L'insertion sur le marché**

- 3.2.1. Le choix du métier: l'apparition d'armateurs locataires
- 3.2.2. La recherche d'une taille critique: les consortiums
- 3.2.3. La sélection de courants de trafic: la recherche de courants commerciaux porteurs et les stratégies de différenciation
- 3.2.4. La politique commerciale: tarification et qualité du service

### **3.3 l'insertion dans la chaîne de transport**

- 3.3.1. la position de force des transitaires
- 3.3.2. Les ambitions des armateurs

### **3.4. La recherche d'une compétitivité-coûts**

- 3.4.1. Le choix du pavillon
- 3.4.2. La réduction des équipages

## **4. LES REPONSES DES ETATS**

### **4.1. Une politique maritime, pour quoi faire ?**

- 4.1.1. Les enjeux de puissance publique
- 4.1.2. Objectifs économiques et enjeux sociaux

### **4.2. La gradation des réponses**

- 4.2.1. Le laisser-faire
- 4.2.2. La protection du pavillon national
- 4.2.3. Les voies de la compétitivité

### **4.3. Déterminer le cadre d'une politique française**

- 4.3.1. Définir une politique du pavillon
- 4.3.2. Faciliter l'adaptation des entreprises françaises de transport maritime

Le transport maritime est, avec les grandes caravanes, la forme la plus ancienne de négoce entre des peuples éloignés. Il a permis, non seulement l'échange des marchandises entre les pays, mais aussi la communication des cultures, la rencontre des civilisations, leur commerce, dans l'acception classique du terme.

International, le transport maritime l'est sans doute plus que toute autre activité. La souplesse de sa réglementation, le caractère plurinational que prennent aisément armements et équipages en témoignent. Il est en même temps l'enjeu traditionnel d'un rapport de forces entre les Etats. Les pavillons portugais et espagnols, le britannique ensuite, ont régné sur les mers. L'anglicisation très forte du vocabulaire maritime reflète la suprématie qu'exerça l'Union Jack jusqu'au milieu du siècle.

Aujourd'hui, la volonté d'assurer une présence maritime est partagée par un nombre croissant d'Etats. Au souci d'indépendance nationale s'ajoutent les intérêts économiques. Vecteur du commerce extérieur, le transport maritime est aussi une activité d'exportation de services et peut apparaître, pour certains pays du tiers monde, comme un levier du développement intérieur.

Enjeu stratégique et activité économique qui ignore les frontières, le transport maritime connaît des mutations profondes. Sous la pression de nouveaux acteurs, le club fermé de l'armement est devenu l'aire d'une vaste concurrence, mettant en cause les mécanismes qui assuraient la régulation du marché. Réduction rapide des flottes sous pavillons occidentaux, faillites retentissantes et mouvements de restructuration peuvent donner le sentiment d'un déclin maritime de l'Occident.

Au-delà de ces apparences, nous nous sommes demandés comment, confrontés à une nouvelle donne, entreprises et Etats pouvaient réagir.

Nous avons cherché à identifier les stratégies développées par les compagnies pour faire face aux déséquilibres croissants du marché. Transport de passagers et cabotage relèvent principalement des politiques de transport intérieur. Aussi avons-nous centré notre étude sur le transport international de marchandises, sous ses deux formes traditionnelles: la ligne, service régulier entre des destinations fixes, et le transport à la demande ou "tramping".

A l'étroit contrôle exercé sur le trafic aérien s'oppose le principe historique de liberté des mers. L'activité maritime est peu réglementée par les Etats. Elle est pourtant soumise à des interventions qui s'efforcent de concilier exigences de puissance publique et impératifs de compétitivité du commerce extérieur. Les Etats occidentaux apportent des réponses diverses aux difficultés que connaît aujourd'hui leur transport maritime. Nous avons cherché à en apprécier l'intérêt et les limites.

Notre rapport débouche sur des propositions pour une nouvelle politique maritime française. Ces conclusions prennent appui sur l'analyse des stratégies internationales publiques ou privées. Il s'agit, non de l'énoncé d'un programme de réformes, mais de la définition d'un cadre faisant apparaître les principales voies de l'adaptation aux conditions nouvelles du transport maritime international.



## **1. LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE DONNE**

A l'orée des années cinquante, le transport maritime international semblait le domaine réservé de grands armateurs occidentaux, partageant un comportement commun, utilisant des techniques éprouvées. L'évolution des modes d'exercice de cette activité et, surtout, l'entrée en scène de nouveaux acteurs peu soucieux d'adhérer aux règles du jeu traditionnelles ont profondément modifié cette image figée du paysage maritime mondial.

### **1.1. La mutation des échanges maritimes**

La voie maritime demeure le vecteur essentiel du commerce international. Elle a toutefois dû s'adapter aux transformations qu'ont connues les courants d'échanges, dans leur nature, leur orientation géographique et leurs modes de conditionnement.

#### **1.1.1. La prépondérance de la voie maritime: concurrence et complémentarité accrues des différents modes de transport**

Offrant des conditions de rapidité et de fiabilité supérieures, le transport aérien est particulièrement attractif pour les transports de produits à forte valeur ajoutée. Il paraît bien adapté au souci croissant des entreprises de réduire l'immobilisation de leurs stocks et d'atteindre une production à flux tendu. Il assure une desserte plus efficace des pays dont les centres industriels sont éloignés des côtes et l'infrastructure terrestre peu développée. Toutefois, en dépit d'un prix relatif décroissant, il reste dix fois plus coûteux que la voie maritime et ne peut menacer sa suprématie. Si le fret atteint désormais 30% du chiffre d'affaires des compagnies aériennes contre 5% il y a 25 ans, il ne représente que 1% du tonnage transporté par voie maritime. Ces progrès dans certains pays en voie de développement peuvent être remis en cause par l'amélioration du réseau terrestre de desserte des ports et la création de compagnies maritimes nationales.

Le coût plus compétitif du transport terrestre lui permet d'exercer une véritable pression concurrentielle sur le transport par mer. Toutefois, les gains de part de marché du terrestre sur le maritime n'interviennent que dans les rares grandes zones de commerce intra-continentale - CEE, CAEM et Amérique du Nord essentiellement - qui disposent d'un réseau terrestre coordonnant axes autoroutiers, systèmes ferroviaires et transport par canalisations. C'est ainsi qu'entre la France et son principal client et fournisseur, la RFA, la voie maritime ne transporte plus que 2% des échanges.

La voie terrestre demeure avant tout le complément naturel du maillon maritime, en amont et en aval de la chaîne de transport. La simple complémentarité tend d'ailleurs à faire place au souci de continuité. La conteneurisation, la mise en service de navires permettant le transport de semi-remorques ont notablement amélioré la continuité de la chaîne de transport. Le développement de ponts terrestres, par fer ou par route, permet le passage entre deux façades maritimes avec le minimum de délais et de ruptures de charge. Le canal de Panama est par exemple de plus en plus concurrencé.

#### **1.1.2. Poids croissant des échanges de produits manufacturés et développement du trafic transpacifique**

L'évolution que connaît le trafic maritime témoigne du passage d'une économie mondiale fortement centrée sur quelques pôles traditionnels à un système plus éclaté, marqué par le développement de pôles dispersés.

Le volume du commerce mondial a été multiplié par 1,8 depuis 1970, celui des produits manufacturés par 2,5. Ces derniers représentent aujourd'hui le tiers du commerce mondial en volume, les deux tiers en valeur. Cette augmentation rapide de leur part relative est la conséquence des mutations profondes qui ont affecté les échanges internationaux. Cette évolution se reflète sur la structure du marché du

transport maritime dans ses trois compartiments principaux: hydrocarbures, produits en vrac, marchandises diverses. Les transports d'hydrocarbures, premier marché en 1974, ne représentent plus aujourd'hui que 37% du commerce maritime. Le transport de produits secs en vrac recouvre les produits pondéreux non conditionnés comme par exemple les minerais ou les céréales. Il atteint aujourd'hui 25% du tonnage transporté et a crû de 40% en dix ans. Le secteur des marchandises diverses constitue désormais le premier marché maritime avec 38% du tonnage mondial mais 65% de la valeur des cargaisons maritimes.

La logique de stricte complémentarité orientée sur l'axe Nord-Sud qui prédominait jusqu'en 1970 a été remise en cause. Alors que les échanges de matières premières stagnaient, ou régressaient, dans le cas du pétrole, la part des produits manufacturés dans les exportations des Pays en Voie de Développement (PVD) a fortement augmenté. Cette croissance résulte du souci de ces pays de transformer sur place leur ressources naturelles, mais aussi de la délocalisation d'entreprises occidentales à la recherche d'une main d'oeuvre à faibles coûts. Elle est enfin due au développement rapide des exportations de biens industriels en provenance des Nouveaux Pays Industrialisés (NPI).

Au début des années soixante, le commerce transpacifique ne représentait en valeur que le tiers des échanges transatlantiques. Depuis 1984, le Pacifique est devenu la première zone mondiale d'échanges. Cette réorientation s'explique par la croissance rapide, aux deux extrémités du trafic, des pays asiatiques et de la côte ouest américaine. Au poids du Japon, troisième exportateur mondial, il faut ajouter la politique de développement des NPI d'Extrême-Orient. L'industrialisation de ces pays, en situation d'insularité, se traduit par une forte croissance du commerce de produits bruts à destination du Pacifique et par le développement des échanges transpacifiques de produits manufacturés (Cf Annexe 1). Réciproquement, du côté occidental, la Californie, abritée de la crise industrielle qu'a connue la côte est, a bénéficié d'un développement particulièrement dynamique. Il faut y ajouter la croissance d'un trafic régional dans le Pacifique, accélérée par l'ouverture de la Chine et les pratiques de sous-traitance, de délocalisation et de co-entreprise des industriels japonais.

Il importe toutefois de relativiser cette évolution. Trafic transatlantique et trafic transpacifique représentent chacun environ 11% du commerce mondial en valeur, un peu moins pour le premier, un peu plus pour le second. Les côtes de l'Atlantique, de la Manche et de la mer du Nord constituent toujours le point de départ ou d'arrivée d'un tiers des marchandises transportées par mer.

### 1.1.3. Les transformations des techniques

Le transport des marchandises en vrac n'a connu que des évolutions techniques limitées, si l'on excepte l'augmentation des capacités et la modernisation des appareils de déchargement. En revanche, celui des marchandises diverses a été profondément rénové. Les cargos traditionnels font place à des navires spécialisés: porte-conteneurs, rouliers permettant le transport de semi-remorques ("Roll on-Roll off" ou "Ro-Ro"), navires équipés de portiques de manutention ("Load on-Load off" ou "Lo-Lo"). Selon sa taille, un porte-conteneur peut remplacer jusqu'à huit cargos conventionnels. C'est en effet la conteneurisation, expédition dans des boîtes métalliques, qui a véritablement révolutionné le transport des marchandises diverses. Unité de charge standardisée de 20 ou 40 pieds, aisément empilable, le conteneur est aussi une unité de manutention permettant d'accroître la rapidité des opérations de chargement et de déchargement - environ 2 minutes entre bord et quai-, une unité d'emballage qui protège la marchandise et facilite le stockage en dispensant d'entrepôts couverts. Les lignes régulières de navires porte-conteneurs, inaugurées par les armements américains, Matson, Grace Lines, Sealand ou American President Lines (APL), ont connu un développement rapide. Entre 1970 et 1985, le trafic conteneurisé a été multiplié par 9, passant de 23,5 à 174,2 millions de tonnes. En tonnage, il assure actuellement 56,4% du transport de

marchandises diverses. Les grandes lignes régulières reliant Europe, Amérique du nord, Australie, sud de l'Afrique et Extrême-Orient ont désormais un taux de conteneurisation allant de 75% jusqu'à 90%, sur la ligne Europe-Amérique du nord.

Le conteneur a, de plus, progressivement renforcé son emprise sur des destinations ou des types de produits qui paraissaient initialement mal adaptés à ce mode de conditionnement. Suppléant aux carences des infrastructures portuaires, les systèmes auto-déchargeants installés sur certains navires rendent possible l'extension du trafic conteneurisé à des zones peu développées de l'Afrique ou du Moyen-Orient. L'utilisation de navires rouliers permet de desservir sur de courtes distances des destinations faiblement équipées. Ces navires assurent l'embarquement et le débarquement sans rupture de charge de semi-remorques transportant des conteneurs, des palettes ou toutes autres formes de charges unitaires. Ils sont particulièrement adaptés au trafic méditerranéen. Couvrant de plus en plus de lignes, le trafic conteneurisé s'étend en outre à une gamme croissante de marchandises, y compris à certains produits auparavant transportés en vrac.

Le taux de croissance de la conteneurisation a désormais ralenti. De 15% en moyenne annuelle dans les années 70, il est passé à 8,4% depuis 1981 et devrait descendre à 6% entre 1987 et 1990. En revanche, le progrès qualitatif de la conteneurisation se poursuit.

Standardisation et unitisation ont permis une rationalisation de l'ensemble du service de transport, répondant au désir d'entreprises confrontées à l'instabilité accrue des marchés de parvenir à une gestion optimale de leurs stocks. D'une demande classique de transport sur différents segments, on évolue de plus en plus vers une demande globale de prestations de service dont le transport maritime ne constitue plus que le noyau central.

Cette intégration croissante de la chaîne de transport modifie les conditions d'exercice des différentes professions auxiliaires du transport maritime. En effet, l'armateur n'est pas le seul intervenant dans ce processus. Les auxiliaires de la chaîne de transport jouent un rôle essentiel dans la maîtrise du transport. Le chargeur leur en délègue le plus souvent la responsabilité.

Le transitaire reçoit mandat d'exécuter les instructions données par un chargeur pour l'accomplissement d'une partie ou de la totalité du parcours et des formalités y afférant.

Le commissionnaire de transport a la responsabilité de l'organisation même du transport ou de l'une de ses parties et se substitue au chargeur pendant ce parcours, traitant en son nom propre, notamment avec les transporteurs et les autres intermédiaires (consignataires, groupeurs).

L'extension de l'usage du conteneur, le développement du transport bout-en-bout, l'importance des capitaux mis en oeuvre dans les différentes phases du transport ont contribué à concentrer ces fonctions entre les mains d'entreprises qui assurent tantôt l'une, tantôt l'autre de ces tâches, tantôt l'ensemble, pour le compte de leur contractant.

## **1.2. L'apparition de nouveaux acteurs**

Le classement des flottes par pavillon a connu, depuis une quinzaine d'années, un profond bouleversement. Globalement, les pays développés ne détiennent plus sous leur pavillon national que 38% de la flotte mondiale, soit deux fois moins qu'en 1970. La part des PVD et des NPI a progressé de 6,7% en 1970 à 22,8% en 1986, celle des pays socialistes d'Europe orientale augmentant légèrement de 6,2% à 8%. Quant aux pavillons de libre immatriculation, ils représentent désormais près du tiers de la flotte mondiale.

Banalisation et diffusion des techniques ont rendu possible cette réorganisation du paysage maritime mondial. La concurrence aigüe que se livrent les chantiers navals avec le soutien des Etats et l'existence d'un important marché de l'occasion permettent l'achat de navires à moindre prix. L'économie du transport maritime ne nécessite ni la maîtrise d'un niveau de technologie élevé, ni le recours à un personnel hautement qualifié. Les pays développés peuvent d'ailleurs fournir la formation et les équipements complémentaires. Historiquement marqué par le principe de liberté des mers, le transport maritime n'a d'autre part jamais été soumis au type de réglementations économiques et techniques que les Etats ont édictées pour le transport aérien.

Cette grande liberté d'accès pour un faible ticket d'entrée, grâce au marché de l'occasion, a incité un nombre croissant de nations à se tourner vers l'activité maritime. Les Etats d'Europe de l'Est y voient surtout un intérêt stratégique, les PVD l'un des outils servant la construction d'une indépendance nationale. Pour certains petits Etats, c'est le moyen d'attirer des armateurs à la recherche de moindres coûts. Ce sont surtout les NPI qui ont fait du transport maritime une entreprise à part entière.

### 1.2.1. Les bâtisseurs d'une présence maritime

Les flottes des pays à économie planifiée d'Europe de l'Est connaissent une progression lente; mais remarquable dans sa continuité (Cf Annexe 2). De loin la plus importante, la flotte soviétique, cinquième flotte mondiale, représente 6% du tonnage mondial. Ce développement maritime s'explique à la fois par des préoccupations économiques et par une volonté stratégique.

L'URSS n'est pas un pays de tradition maritime. Le développement de sa flotte répond à la présence maritime des Etats-Unis et participe de sa volonté d'apparaître dans les relations internationales comme un partenaire que l'on ne saurait ignorer.

La présence d'un pavillon soviétique dans les ports d'Amérique latine et surtout d'Afrique entre dans la logique d'une politique d'expansion en direction des nations du Tiers Monde. L'équipage d'un navire de commerce peut, en outre, se voir confier des tâches d'information et de surveillance. Il faut enfin relever la part, dans la flotte soviétique, des navires susceptibles de s'adapter rapidement à une utilisation militaire. Les 75 Ro-Ro, les nombreux ferry-boats permettent de disposer à tout moment d'une flotte de transport militaire.

A cette préoccupation stratégique fondamentale s'ajoute un souci d'équilibre de la balance des paiements. La prise en charge sous pavillon national du commerce extérieur permet d'économiser des devises en achetant "franco à bord" (FAB), et d'en gagner en vendant "coût-assurances-fret" (CAF). L'URSS a réussi à imposer dans le cadre des négociations bilatérales un partage des trafics qui lui est fortement favorable. Sa présence systématique sur les différents trafics tiers lui assure en outre une rentrée constante de devises.

### 1.2.2. Les artisans d'une indépendance nationale

Le caractère volontariste de l'insertion des PVD dans le transport maritime est la conséquence du heurt entre un souci d'indépendance et la réalité d'un marché largement contrôlé par les pays industrialisés.

Le commerce international a pour les PVD une importance vitale. Les exportations de matières premières leur procurent encore la plus large part de leurs ressources, et le prix du transport peut représenter jusqu'à la moitié de la valeur de ces produits. L'importance croissante de la sous-traitance pour le compte d'entreprises occidentales exige un transport fiable et régulier. Le transport maritime est d'autre part souvent considéré comme l'une des rares activités qui, sans investissement trop lourd ni

infrastructure industrielle préalable, peut être entreprise par un PVD dans l'espoir d'en retirer des retombées positives en termes de développement économique, d'emploi et de formation de la main d'oeuvre. Le souci d'économie des devises est lui aussi important. Enfin, la présence du pavillon national dans les ports étrangers revêt une importance symbolique toute particulière pour une jeune nation.

Les flottes de ces pays ont toutefois éprouvé de grandes difficultés à s'imposer sur le marché international du transport maritime. L'organisation du trafic de ligne sous forme de Conférences regroupant les armateurs traditionnels et fixant les tarifs a rendu plus difficile leur insertion. Les caractéristiques de leurs flottes ne leur permettent que difficilement d'exercer une véritable concurrence. Qu'il s'agisse de la Chine, de l'Inde ou des pays africains en général, elles comportent une forte proportion de cargos traditionnels et de vracquiers, souvent d'âge avancé, au détriment des navires spécialisés (Cf Annexe 5). Elles sont fréquemment armées par des compagnies nationales, Sitram en Côte d'Ivoire ou Compagnie Nationale Tunisienne et alimentées par des fonds publics. Leur gestion et leur politique commerciale manquent souvent de dynamisme. Quant à la main d'oeuvre, si son coût est peu élevé, ses effectifs sont fréquemment pléthoriques.

Aussi, ces pays se sont-ils efforcés d'obtenir par une action politique une place que le fonctionnement du marché ne pouvait leur garantir. Tel est le sens du Code de conduite des Conférences maritimes de ligne adopté au sein de la CNUCED en 1973 qui impose aux Conférences une règle de partage des cargaisons: 40% pour la flotte du pays importateur, 40% pour celle du pays exportateur, le transport des 20% restants pouvant être assuré par un pays tiers. Cet accord a suscité d'importantes réticences. Ce n'est qu'en 1983 que le nombre des ratifications nécessaire à sa mise en application a été atteint. Les revendications de certains pays du Tiers Monde en vue de la création d'un système comparable pour le transport de vrac n'ont guère de chances d'aboutir.

Ces résistances expliquent le maintien et le développement de nombreux accords bilatéraux garantissant un partage des cargaisons. C'est le cas par exemple de la Tunisie et de l'Algérie avec la France et l'Espagne, de l'Argentine avec les Etats-Unis. De tels accords évitent que des transporteurs tiers ne s'approprient les cargaisons les plus rentables et délaissent les trafics trop contraignants ou trop peu rémunérateurs. Ils favorisent le développement des pratiques de sous-traitance. L'assemblage en Tunisie de pantalons en "jean" pour le compte d'industriels français réclame une fréquence de transport qu'un armateur tiers serait peu enclin à assurer. Néanmoins, l'objectif des 40% ou 50% n'est pas à la portée de tous les pays en voie de développement, qui assurent mondialement le centième du trafic de ligne et font fréquemment bénéficier des armateurs étrangers d'une part de leur trafic réservé. Les accords conclus par des pays européens devront en outre être révisés pour se conformer aux règles du marché unique européen. En tout état de cause, seule une approche bilatérale entre groupes de pays et non entre pays permettrait d'assurer des flux de marchandises suffisants pour rentabiliser une ligne. Le trafic entre la Côte d'Ivoire et la France n'est qu'un segment de la ligne entre l'Europe du nord et l'Afrique de l'ouest.

### 1.2.3. Les nouveaux entrepreneurs

Fondant leur développement économique sur la croissance rapide de leur commerce extérieur, les pays d'industrialisation récente ont été naturellement conduits à prendre en considération la dimension maritime. Certains, comme le Brésil, ont une politique fondée sur les réservations de cargaisons et un souci d'économie de devises, qui se différencie peu de la stratégie adoptée par les PVD. D'autres ont largement dépassé ce stade pour accéder au rang de véritables entrepreneurs en transport maritime. Tel est le cas de ces NPI maritimes d'Asie qu'il est convenu d'appeler les quatre dragons -Corée, Taïwan, Hong-Kong, Singapour- et, dans une moindre mesure, de l'Indonésie et de la Chine.

L'existence de caractéristiques communes, tant dans les conditions de départ que dans les options de développement retenues, explique le caractère spectaculaire de leur insertion dans le transport maritime. Tout comme le Japon, ces pays ne bénéficient que de faibles ressources naturelles. Leur situation d'insularité ou leur large façade maritime les met nécessairement dans la dépendance du transport maritime. La Corée et Taïwan ont, d'autre part, choisi une stratégie de développement fondée sur une industrialisation rapide et une spécialisation accroissant sans cesse la part des échanges dans leurs économies.

Le transport maritime se trouve à l'intersection de ces différents aspects. Dépendants de l'extérieur pour leurs approvisionnements, ces pays voient dans le contrôle du trafic une garantie de sécurité et de maîtrise des coûts des importations. Les transporteurs de vrac sec et les navires mixtes, transportant à la fois du vrac sec et du vrac liquide, représentent 50% de la flotte sous pavillon taïwanais et plus de 60% de celle sous pavillon coréen (Cf Annexe 5). L'importance des exportations leur impose d'autre part de s'assurer d'une desserte fréquente, de qualité, et dont le prix ne réduise pas la compétitivité des produits exportés. La création des lignes taïwanaises à la fin des années 50 s'est traduite par une diminution de 30% du taux de fret sur certains produits. Enfin, l'ensemble transport maritime-infrastructures routières-chantiers navals-sidérurgie permet de profiter d'interactions fructueuses accélérant le rythme de l'industrialisation. La mise en oeuvre, sous les auspices de l'Etat, d'une politique de concertation systématique entre armateurs, chargeurs et constructeurs assure la cohérence de ces différents aspects. L'Overseas Joint Shipping Office taïwanais a parfaitement joué ce rôle. Le rapide développement de la conteneurisation est l'expression de ce souci d'intégration des dimensions productive et logistique. Dans un premier stade, c'est la création de compagnies publiques, Yang Ming à Taïwan et Korea Shipping en Corée, grâce au soutien matériel et financier de l'Etat, qui a assuré l'émergence d'une activité maritime nationale. Mais, à la différence de bien des PVD, ces Etats ont poursuivi un but plus ambitieux. Le développement de compagnies privées, Evergreen et Hyundai par exemple, a permis le renoncement progressif aux protections, a introduit une concurrence favorable aux chargeurs et, par là-même, au commerce extérieur dans son ensemble. Bénéficiant d'un important trafic national, rigoureusement gérées dès leur création, ces compagnies se sont rapidement tournées vers le trafic tiers. Vecteurs du commerce national, elles sont progressivement devenues d'authentiques et puissants prestataires de service. Evergreen possède la première flotte mondiale de porte-conteneurs.

En tonnage sous pavillon national, la Corée se classe désormais au douzième rang mondial, Taïwan au vingt-deuxième (Cf Annexes 2 et 4). Située au huitième rang, la flotte de commerce chinoise ne peut encore être comparée à ses consoeurs asiatiques. Composée de cargos âgés, encore hésitante dans sa gestion, ce n'est que progressivement qu'elle pourra devenir véritablement compétitive. Elle a d'ores et déjà fait une entrée remarquée sur les trafics tiers de la zone Pacifique, où sa compagnie nationale, la China Overseas Shipping Corporation (COSCO) a pratiqué des tarifs inférieurs d'au moins 30% à ceux de la conférence.

#### 1.2.4. Les prestataires de pavillon

Les plus grandes flottes du monde battent le pavillon d'Etats minuscules. Les deux premières flottes mondiales sont celles du Libéria et de Panama. Chypre se place au septième rang, les Bahamas au neuvième. Ce classement paraît paradoxal pour des pays au commerce international faible. De fait, ces Etats sont des prestataires internationaux de leur pavillon, considéré comme un produit d'exportation.

Le pavillon est la marque de la souveraineté de l'Etat. Il s'y attache un corpus de règles administratives, fiscales et sociales qui le rendent plus ou moins attractif pour un armateur. Or, un certain nombre de pays permettent l'immatriculation sur leurs registres sans exiger du propriétaire des conditions de nationalité ou de domiciliation.

Cette facilité d'enregistrement, que certains baptisent "libre immatriculation" et d'autres "complaisance", n'est pas le seul point commun entre ces pays. Le pavillon qu'ils proposent est aussi très largement "économique".

Il permet de réduire les charges de personnel. A chaque pavillon est relié un droit du travail qui est devenu sa caractéristique essentielle. Les pavillons traditionnels sont assortis d'une obligation d'emploi de marins et d'officiers nationaux et imposent le respect du droit du travail national. L'emploi d'étrangers est limité et obéit aux mêmes règles. Les législations des pays de libre immatriculation n'obligent, pour leur part, qu'à respecter un droit social extrêmement restreint. Elles vont parfois jusqu'à permettre une totale liberté contractuelle de l'armateur.

Le choix du pavillon a aussi des conséquences en matière fiscale. Il faut distinguer la fiscalité du navire (droit d'immatriculation et d'enregistrement, primes d'assurances et taxes parafiscales, taxation des plus-values ) de celle de l'armateur (droits généraux d'admission au transport, impôt sur les sociétés) et de l'escale (droits de port). En soi, le pavillon ne détermine que les droits d'immatriculation. Toutefois, pour peu que le navire sous pavillon de complaisance soit exploité par une société créée pour la circonstance dans un paradis fiscal, il bénéficiera des avantages qui en résultent en termes d'impôt sur les sociétés ou sur les revenus, de secret des transactions et des mouvements de capitaux. La plupart des pays de libre immatriculation offrent donc aussi les avantages d'un paradis fiscal, afin d'inciter les armateurs à créer chez eux des filiales.

L'immatriculation d'un navire sous un pavillon est aussi liée au respect d'un certain nombre de normes techniques visant à assurer la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement. Ces objectifs sont atteints à travers le contrôle du matériel de navigation, de l'état général du navire, de la formation de l'équipage. La sévérité des normes et la rigueur des contrôles varient d'un pavillon à un autre et modifient leur attrait respectif. Pour remédier à ces disparités, l'OMI a élaboré des conventions ratifiées par un nombre croissant d'Etats. Afin de mieux s'assurer de leur application, un mémorandum sur le contrôle des navires par l'Etat du port a été signé à Paris en 1982, par quatorze pays européens.

De nombreux Etats proposant des pavillons de complaisance ont tiré les conséquences de ce renforcement des normes internationales. Ils délivrent moins facilement les certificats de conformité et utilisent éventuellement les services de sociétés de classification comme le bureau Véritas pour effectuer les contrôles de sécurité. D'autres continuent à adopter une attitude souple, laissant à leur pavillon un caractère de complaisance sur cet aspect aussi, acceptant d'immatriculer des navires sous-normes.

La création du premier pavillon de complaisance à Panama en 1922, pour tourner la loi de prohibition aux États-Unis, a contribué à associer à ces pavillons une imagerie d'équipages louches, de trafics illicites, de navigation aventureuse. Cette vision de la complaisance n'est pas totalement obsolète et l'actualité du transport de matières dangereuses et du trafic d'armes nous le rappelle parfois. Elle ne doit pas masquer la prédominance de l'explication économique. La prolifération de certains pavillons tient à leur coût réduit en proportion des faibles contraintes qui s'y rattachent.

### **1.3. Le déclin des héritiers: apparences et réalité**

Les études statistiques font apparaître un important recul de la part relative des flottes sous pavillon national des pays occidentaux dans le tonnage mondial. On en a parfois conclu que l'activité maritime ne correspond plus au niveau de développement atteint par ces pays. Ainsi s'est répandue l'idée d'un déclin maritime inéluctable de l'Occident. Une telle hypothèse repose sur des bases fragiles.

### 1.3.1. La persistance de la puissance maritime occidentale

Si l'on s'en tient aux évaluations de la flotte mondiale fournies par le Lloyd's Register of Shipping, le déclin maritime de l'Occident apparaît incontestable. La part du pavillon américain, par exemple, régresse de 33% du tonnage mondial en 1950 à 5% en 1987, celle du pavillon britannique de 22% à 2% (Cf Annexes 3 et 4). Cette mesure a le mérite de fournir des données internationales homogènes, mais elle souffre de deux limites. Fondée sur le critère du pavillon national, elle ne dit rien de la réalité du contrôle économique. La très forte croissance des pavillons libérien ou panaméen crée une illusion d'optique qu'il faut lever par une analyse en termes de flotte contrôlée. En outre, construite à partir d'une mesure physique imprécise, elle ne traduit qu'imparfaitement le potentiel réel des différentes flottes.

#### 1.3.1.1. La prédominance des flottes contrôlées par les pays développés

Un rapport périodique de la CNUCED sur le contrôle économique des flottes de libre immatriculation permet d'établir la nationalité du propriétaire effectif ou de l'exploitant réel et de dresser ainsi un tableau de la flotte mondiale plus proche de la réalité économique. Il montre que le dépavillonnage est largement le fait des pays développés: les pays européens possèdent 35,4% de la flotte de libre immatriculation (20,9% pour la Grèce et 7,7% pour la Norvège), les Etats-Unis 18%, le Japon 15,6%. La tendance au dépavillonnage se manifeste certes dans les NPI: Hong Kong possède 13% de la flotte de libre immatriculation et en exploite réellement 15,1%, sans que l'on sache ce qui relève, dans ces chiffres, d'intérêts étrangers expatriés. Taïwan, la Corée et Singapour en contrôlent aujourd'hui environ 3%.

Néanmoins, le maintien d'une prédominance maritime en termes de flotte contrôlée des pays développés apparaît clairement. Le Japon et la Grèce arrivent au premier rang avec respectivement 14,1% et 11,5% de la flotte mondiale. Les Etats-Unis possèdent la troisième flotte mondiale. Le Royaume-Uni, quatorzième dans le classement effectué à partir de la nationalité du pavillon, passe à la sixième place. La RFA tient le neuvième rang et non le vingt-deuxième et la France, le dixième (Cf Annexe 6). Tout en confirmant la montée en puissance des NPI, l'analyse de la propriété effective des flottes relativise donc fortement le déclin maritime des pays développés.

#### 1.3.1.2. une mesure imprécise des capacités réelles des flottes

Les flottes occidentales apparaissent en second lieu sous-estimées par la méthode d'évaluation utilisée par les sociétés de classification. L'unité de tonne de port en lourd (TPL) évalue la charge qu'un navire peut transporter. Le tonneau de jauge brute (TJB) ou nette (diminuée des volumes non disponibles pour le chargement: soutes, approvisionnement...) indique la capacité totale en volume du navire. Ces deux indicateurs ne tiennent pas compte de la capacité commerciale réelle du navire. Or, deux navires de jauge ou de port en lourd comparables peuvent, par des caractéristiques techniques et une architecture différentes, transporter une quantité de marchandises variant du simple au triple. De plus, le rendement commercial d'un TJB, c'est à dire sa capacité à produire des recettes de fret, varie fortement en fonction des caractéristiques des navires. Il dépend de leur vitesse de rotation, liée en grande partie aux facilités de chargement et de déchargement des cargaisons. Il diffère surtout en fonction de la nature de la marchandise transportée. En 1986, une unité de TJB d'un cargo français procurait 5,05 francs de recettes, contre 0,5 franc pour un vracquier et 0,61 franc pour un pétrolier. Le rendement commercial des porte-conteneurs ou des navires spécialisés dans le transport de colis lourds est bien supérieur.

Additionner des TJB ou des TPL sans les affecter d'un coefficient de pondération conduit alors à sous-estimer la puissance commerciale des flottes sous pavillon occidental. Une typologie des flottes fait en effet apparaître la part élevée des navires spécialisés à fort rendement commercial qui demeure sous pavillon occidental



(Cf Annexe 5), le dépavillonnage touchant essentiellement des navires de vrac, sec ou liquide. Si l'on corrige au moyen d'une pondération par types de navire les données du Lloyd's Register of Shipping, la flotte sous pavillon japonais occupe la seconde place, celle sous pavillon américain, la troisième. En revanche, la flotte sous pavillon grec, composée pour l'essentiel de vracquiers et de pétroliers, régresse de la troisième à la quatrième place. Cette pondération permet de faire apparaître l'écart de productivité entre la flotte française et la flotte allemande. Cette dernière, composée pour une très forte part de porte-conteneurs (Cf Annexe 5), passerait de la vingtième à la huitième place alors que la flotte sous pavillon français ne progresserait que de la dix-neuvième à la treizième.

Toutefois, même dans cette évaluation, les nouveaux entrepreneurs restent des concurrents sérieux. La structure de leur flotte, notamment celle de Taïwan, s'apparente en effet beaucoup plus à celle des pays développés qu'à celle des PVD ou des pays de l'Est (Cf Annexe 5). L'âge moyen de leurs navires est particulièrement bas, alors que celui des flottes britannique, soviétique et surtout américaine est supérieur à la moyenne mondiale.

Si les flottes des pays développés conservent une place prédominante, leur suprématie paraît fortement contestée par les nouveaux entrepreneurs. Le Japon, qui allie la puissance économique et le dynamisme asiatique, est la première puissance maritime mondiale, d'après l'ensemble des indicateurs retenus. Les Etats-Unis et les puissances maritimes traditionnelles comme le Royaume-Uni gardent certes une place prépondérante mais leur insuffisante capacité à renouveler leur flotte peut être l'indice d'un certain essoufflement. A cet égard, les pays d'Europe du Nord apparaissent plus dynamiques.

### 1.3.2. Le transport maritime n'est pas une activité condamnée dans les pays développés

Certains économistes expliquent le déclin relatif des flottes occidentales par la banalisation des techniques maritimes. Se fondant sur la théorie économique du cycle du produit, ils estiment que le transport maritime aurait atteint une phase de maturité qui ne permettrait plus de gains technologiques significatifs. La compétitivité ne jouerait plus, à ce stade, sur la capacité de recherche et de savoir-faire. Ce sont les coûts et donc, essentiellement, ceux du facteur travail qui deviendraient le critère décisif de compétitivité du produit.

Une telle théorie paraît toutefois difficilement applicable dans une activité qui se caractérise justement par la très forte mobilité des facteurs de production et notamment du facteur travail. Qu'il soit occidental ou asiatique, un armateur opérant sous un pavillon de libre immatriculation peut faire appel à la main d'oeuvre qui lui paraît la moins chère pour une compétence satisfaisante. En revanche, un armateur occidental exploitant ses navires sous pavillon national se voit généralement imposer des contraintes d'emploi qui accroissent le coût de sa main d'oeuvre, et diminuent sa compétitivité. La théorie du cycle du produit peut donc justifier le recours croissant aux pavillons de complaisance. Elle ne peut expliquer que les flottes des NPI conservent un avantage concurrentiel sur des flottes occidentales opérant sous pavillons de complaisance.

Plus généralement, le champ d'application de la théorie du cycle du produit est difficile à cerner. Dans le transport maritime, que désigne le terme de produit: s'agit-il du navire au sens strict ou du service de transport avec ses différents aspects de gestion commerciale et technique?

A chacun de ces niveaux, la pertinence de la théorie paraît contestable. L'hyper-spécialisation de certains types de navires, la complexité technique de la gestion d'un parc de conteneurs et l'importance de l'innovation laissent supposer qu'aucun "butoir

technologique" n'a été atteint. Les armements scandinaves ont d'ailleurs fondé en grande partie leur succès sur l'exploitation d'un savoir-faire et sur la différenciation par la qualité du service, limitant les effets de la compétitivité-prix.

### 1.3.3. L'inégale capacité des héritiers occidentaux à affronter la concurrence des NPI

#### 1.3.3.1. Les véritables atouts des NPI

Plus que dans une compétitivité par le prix due à l'emploi d'une main-d'oeuvre à faible coût, les atouts des nouveaux entrepreneurs semblent résider dans leur capacité d'innovation, la qualité de leur gestion, et leur puissance financière.

Premières compagnies à avoir mis en place des formules "tour du monde", l'armement taïwanais Evergreen et le géant américain US Lines se sont livrés une guerre commerciale acharnée. La victoire d'Evergreen tient au choix d'un système souple, s'opposant presque trait pour trait à celui de son concurrent. Ses navires sont moins grands mais plus nombreux et rapides. Ils tournent dans les deux sens. Le nombre des escales et l'organisation d'un système d'approvisionnement par de petits navires transbordeurs (feeder) ont permis de mieux répondre aux besoins des chargeurs et de drainer un flux de cargaisons continu et abondant.

Une telle capacité d'innovation nécessite, en outre, un haut niveau de maîtrise technologique. Dans le système de feeder mis en place par Evergreen, le commandant de chaque navire, relié en permanence au siège de l'armement par satellite et ordinateur, peut harmoniser sa vitesse avec celle des feeders qui l'alimentent. Le système informatique du Hong Kong International Terminal est une autre preuve de cette capacité des nouveaux entrepreneurs à faire de l'innovation technique un atout essentiel. Il fournit en permanence un inventaire des conteneurs, organise le programme de chargement, contrôle son exécution. Il permet de réduire au minimum les délais de manutention, dans un port pourtant encombré.

Il est tentant d'expliquer le taux de fret que proposent les armateurs asiatiques par un niveau inférieur de qualité dans le service. Leur réputation dans les milieux maritimes est tout autre. Les témoignages recueillis mettent tous l'accent sur leur fiabilité, leur respect des délais, et surtout leur rigueur dans le suivi des conteneurs.

Toutefois, la réussite des armements taïwanais, Evergreen ou Yang Ming, qui, en l'espace de neuf ans, a atteint la dixième place mondiale dans le transport conteneurisé, ne peut s'expliquer sans l'existence d'une base financière solide. Pour lancer sa ligne "tour du monde", Evergreen a investi 1 milliard de dollars. L'armateur a durablement offert un taux de fret bas pour pénétrer le marché, et il semble que des pertes importantes aient été enregistrées durant cette période.

La croissance très rapide des armateurs extrême-orientaux et leur tactique de pratiques tarifaires déloyales laissent supposer qu'ils bénéficient soit de la puissance financière permise par l'intégration au sein d'un groupe, soit d'un soutien important, qu'il provienne de fonds étatiques ou de fonds bancaires privés.

#### 1.3.3.2. Des stratégies occidentales diversement influencées par l'histoire

Il paraît difficile de traiter les pays occidentaux comme une catégorie homogène. La distinction entre des pays à tradition de transport tiers et des pays avant tout chargeurs, et, de manière plus large, l'existence et la force d'une tradition maritime, semblent déterminer en grande partie la capacité d'adaptation aux nouvelles conditions du transport maritime.

La Grèce, la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, Danemark et Norvège en particulier, ont réussi à affronter durablement la concurrence des nouveaux acteurs. Il s'agit de pays pour lesquels, traditionnellement, le transport maritime est une activité obéissant à une logique autonome et compensant souvent la faiblesse des ressources naturelles. Navigateurs grecs ou vikings scandinaves, ils ont été historiquement contraints à l'extraversion maritime. Le trafic maritime est, pour ces pays, non le moyen de livrer leurs productions, mais une production à part entière qui peut prendre appui sur un climat maritime national. Les armateurs scandinaves trouvent dans leurs différents partenaires, autorités publiques ou secteur bancaire, des auditeurs avertis, prêts à les soutenir. Les armateurs grecs bénéficient d'une souplesse financière que seule permet l'accoutumance des banquiers aux règles spécifiques du négoce maritime.

Inversement, en France et, dans une moindre mesure en Italie et en Espagne, le transport a avant tout été conçu comme un moyen. Vecteur du commerce national, il a tardé à prendre en compte les exigences de la concurrence internationale. Les armateurs français ont été ainsi portés à considérer comme un dû la prise en charge des cargaisons nationales et l'existence de rapports privilégiés avec les chargeurs nationaux.

Ce phénomène a été renforcé par le poids de l'héritage colonial. Trafics commerciaux et missions de service public étaient alors étroitement imbriqués. Les contraintes de service public justifiaient les déficits d'exploitation et les subventions qui venaient les combler. Elles dotaient la flotte française d'un rôle quasi-institutionnel dont le comportement des compagnies publiques a longtemps gardé la marque. Celles-ci ont finalement eu tendance à adopter des stratégies plus proches de celle de la SNCF que de celles des grands armateurs internationaux. Dans l'échelle des priorités, sécurité et fiabilité technique étaient largement privilégiées, dynamisme commercial et souci de rentabilité souvent ignorés. Les autorités étatiques étaient considérées comme une tutelle protectrice, plus que comme l'auxiliaire d'un développement dynamique. Outil de transport au service d'une ambition coloniale, puis d'une insertion dans le commerce international, le négoce maritime français n'a jamais pu bénéficier de la force d'une ambiance maritime nationale.

Armateurs et marins insistent sur la méconnaissance de leur métier et de ses règles par leurs différents interlocuteurs. C'est la façon dont l'air du large souffle sur une nation qui conditionne en grande partie son dynamisme maritime.

## **2. INCERTITUDES ET DESEQUILIBRES DU MARCHÉ**

L'entrée en scène de nouveaux acteurs aux motivations et aux comportements peu homogènes rend plus difficile l'atteinte d'un équilibre, sur un marché marqué par de fortes spécificités. Aussi peut-on se demander si un phénomène de surcapacité que l'on pouvait penser provisoire ne se double pas d'une véritable crise de régulation, affectant avec une intensité différente les deux grands modes d'activité, le tramping et la ligne.

### **2.1. Les spécificités de l'activité de transport maritime**

Compte tenu de l'instabilité de la demande de transport maritime, le marché ne pourrait trouver son équilibre que dans une grande souplesse d'adaptation de l'offre. Or, l'hétérogénéité du marché, le poids des charges fixes et la dimension spéculative de l'activité créent des rigidités qui nuisent à l'ajustement des capacités de production.

#### **2.1.1. Une configuration très variable de la demande**

Sous l'influence des événements politiques, des mutations économiques et des aléas climatiques, la demande de transport de marchandises connaît de fortes fluctuations. Le transporteur maritime ne peut, par ses interventions, atténuer cette instabilité, car il ne dispose que de moyens limités pour agir sur la formation de la demande.

##### **2.1.1.1. Une demande très instable**

Les courtiers se plaisent à dire, qu'en matière de négoce maritime, comme sur les marchés financiers, "tout ce qui bouge influe". Événements politiques, mutations économiques, bouleversements monétaires et éléments naturels déjouent les anticipations, en agissant sur le volume global de la demande de transport et en modifiant sa structure. Ainsi, l'augmentation du prix du pétrole a-t-elle réduit le volume transporté de 1640 millions de tonnes en 1973 à 1159 en 1985. Parallèlement, le recours à des énergies de substitution s'est traduit par une forte poussée de la demande de transport de charbon (Cf Annexe 7). A ces effets sur les volumes, s'ajoutent des modifications de routes et donc de la distance, qui accentuent ou au contraire amortissent les variations. Dans l'exemple du pétrole, effet volume et effet distance se conjuguent pour amplifier les événements, à la baisse comme à la hausse. La mise en exploitation des gisements de la mer du Nord, de l'Alaska et du Canada a entraîné une réduction des distances d'acheminement. Entre 1973 et 1985, la demande exprimée en tonnes-milles a subi une diminution de 49,5% alors que le volume transporté ne s'est réduit que de 29,3%. Le marché des céréales est également affecté par de fortes fluctuations. De la qualité des récoltes des pays acheteurs et de la situation financière des PVD dépend en partie la demande de transport. Quant aux distances d'acheminement, elles peuvent varier sous l'effet des politiques d'aides à l'exportation mises en oeuvre par la plupart des pays producteurs. Ainsi en est-il lorsque les Etats-Unis deviennent, à la place de la France, le fournisseur de l'Egypte.

La forte instabilité de la demande frappe également le transport de marchandises diverses. Les fluctuations du dollar entre 1983 et 1986 ont par exemple imprimé des déséquilibres importants sur les routes de l'Atlantique Nord et les liaisons entre les Etats-Unis et le Japon. La fin des grands contrats avec les pays du Moyen-Orient a fortement réduit les courants d'échanges. Enfin, comme le transport de produits bruts, le transport de marchandises diverses connaît d'importantes variations de volume ou de route sous l'effet des événements politiques et des conflits mondiaux. La guerre entre l'Irak et l'Iran a entraîné une mise en veilleuse des ports iraniens du Golfe Persique et une réactivation des courants fluvio-maritimes entre la mer Caspienne et l'URSS.

### 2.1.1.2. Une demande peu élastique au prix

Les entrepreneurs maritimes subissent d'autant plus fortement les variations du besoin de transport qu'ils ne peuvent, contrairement à la plupart des producteurs de biens ou de services, influencer que très marginalement sur la formation de la demande. Le commerce mondial varie plus en fonction des évolutions qui affectent le marché des biens qu'en fonction des modifications du coût de leur transport.

Certes, sur le long terme, la baisse du prix relatif du transport maritime a permis d'accroître le volume des marchandises transportées. Mais, à court terme, la baisse du taux de fret n'entraîne pas de forte augmentation de la demande de transport. Pour les produits manufacturés, cette rigidité s'explique par la faible part du coût du transport dans le prix. Le coût du transport pèse davantage sur le prix du pétrole, du minerai de fer ou des céréales, mais son influence est limitée par les fortes fluctuations du cours mondial de ces biens. Seuls les produits pauvres qui ne font pas l'objet d'un marché spéculatif sont alors sensibles aux variations du taux de fret.

La politique tarifaire reste bien sûr pour l'armateur un moyen de gagner des parts de marché sur ses concurrents, ou sur les transporteurs terrestres. Mais, globalement, la baisse des taux de fret ne permet pas de suppléer à un manque de dynamisme de la demande.

### 2.1.2. Un marché peu homogène

La tendance à la spécialisation technique du transport maritime divise le marché en compartiments relativement séparés. Transport de pétrole, de gaz, de minerai, de bois, de céréales requièrent des navires présentant des caractéristiques techniques différentes. Architecture navale et résistance des matériaux doivent être adaptées aux marchandises transportées. Les évolutions techniques visant à faciliter les opérations de chargement et de déchargement, notamment dans le transport de marchandises diverses, ont renforcé la spécialisation. Celle-ci s'est en outre doublée d'une différenciation par taille de navires. La fermeture du Canal de Suez en 1967 a accéléré une véritable course à l'augmentation du tonnage. Cette progression, facilitée par les procédés de jumboïsation (augmentation de la capacité par allongement de la coque), est particulièrement sensible pour les pétroliers ULCC dépassant 500 000 TPL, les minéraliers de plus de 50 000 tonnes, les porte-conteneurs intégraux dont la capacité peut atteindre 4000 EVP (équivalent vingt pieds).

Répondant au souci de réduire le coût unitaire du transport, cette évolution a fortement limité les possibilités d'adaptation des navires aux variations de la configuration de la demande. Les navires de grande taille, notamment les "overpanamax" qui dépassent le gabarit du canal de Panama, ne peuvent circuler sur n'importe quelle route. Les navires très spécialisés n'ont pas la faculté de se déplacer d'un sous-marché à l'autre.

On ne saurait toutefois en déduire que le transport maritime est constitué d'un ensemble de marchés cloisonnés. L'exemple du vrac sec montre que les variations du taux de fret sur le marché des céréales et sur le marché du charbon sont remarquablement parallèles. Elles se répercutent, dans une moindre mesure, sur le marché du minerai de fer (Cf Annexe 8). L'existence d'une quantité, même limitée, de navires mixtes -vraciers secs ou ore/bulk/oil capables de transporter indifféremment du vrac sec et du vrac liquide- peut expliquer cette diffusion d'un marché à l'autre. Le développement des navires polyvalents (multipurposes), conbulkers (conteneurs/vrac) notamment, crée une certaine fluidité entre les fluctuations des taux d'affrètement sur le marché du tramping et celles des taux de fret de la ligne.

Cette désécialisation du transport maritime se renforce en période de crise. Elle ne saurait toutefois remettre en cause la tendance profonde à l'hétérogénéité du marché.

### 2.1.3. Le poids élevé des charges fixes

L'analyse des coûts d'exploitation d'un navire met en évidence l'importance, dans l'activité maritime, des coûts fixes par rapport aux coûts variables. Le coût du capital y est en effet particulièrement élevé et a eu, dans les années récentes, encore tendance à s'accroître sous l'effet conjugué de la modernisation des navires et de l'imposition de normes de sécurité et de lutte contre la pollution plus contraignantes. Il faut y ajouter les autres charges indépendantes, du moins à court et moyen terme, du volume de l'activité: frais d'assurances et d'entretien des navires, frais administratifs généraux et surtout coûts salariaux du personnel navigant. Dans l'activité de ligne, à la différence du tramping, les frais de route (frais de canal, soutes) et une partie des frais de port (taxes sur les phares et balises, pilotage, remorquage, lamanage) constituent également des charges fixes pour des navires contraints d'assurer la même desserte quel que soit le volume du chargement.

Dans cette activité, seuls les frais commerciaux, les dépenses de manutention, les frais de transport terrestre et les commissions des agents commerciaux varient en fonction du volume de l'activité. Les charges fixes atteignent, dans le compte d'exploitation de la société Delmas-Vieljeux, près des deux-tiers des charges d'exploitation.

Bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'effet, la conteneurisation semble avoir encore amplifié le déséquilibre. L'obligation de détenir en propre ou de louer et d'entretenir un parc important de conteneurs alourdit considérablement les coûts fixes. Les charges liées au conteneur atteignent, toujours chez Delmas-Vieljeux, 160 millions de francs, soit les deux-tiers de la dotation annuelle aux amortissements des navires. La conteneurisation a toutefois accru, dans le même temps, les charges variables: dépenses de manutention (empotage et dépotage), de gestion et de suivi du parc, frais de pré- et de post-acheminement souvent partagés entre l'armateur et le chargeur.

Face à l'instabilité de la demande, la part élevée des charges fixes pèse sur la rentabilité. Un armateur de tramping n'est pas assuré de bénéficier de façon continue de contrats d'affrètement. Un armateur de ligne est contraint de naviguer quel que soit le taux de remplissage de son navire. Pourtant, tous deux ne disposent d'aucune souplesse dans la gestion de la majeure partie de leurs charges d'exploitation. Ainsi s'explique le caractère récurrent du débat sur le niveau des coûts salariaux et les contraintes d'équipage dans une activité où la flexibilité dans l'emploi de la main d'oeuvre est faible. Ce débat ne saurait faire oublier le rôle déterminant du coût du capital. Les armateurs qui bénéficient d'un faible coût du capital, grâce à des subventions pour l'achat de leurs navires, à l'emploi de bâtiments déjà amortis ou à des contrats d'affrètement bon marché, détiennent des avantages de compétitivité considérables.

En outre, la faiblesse des coûts variables se conjugue avec le coût élevé du désarmement pour autoriser de fortes variations à la baisse du taux de fret. Comme dans n'importe quelle activité, l'armateur peut en effet accepter, à court terme, un contrat pour un prix qui ne couvre que les coûts variables. Leur faible niveau fixe alors un plancher bas, très inférieur au coût moyen.

Le maintien sur le marché de capacités de production non rentables est renforcé par le coût dissuasif du désarmement. Un navire porte-conteneurs de 1000 EVP mis à la chaîne coûte, par exemple, avec les dépenses d'assurance, les frais d'entretien, les frais administratifs et les taxes locales, 19 300 francs par jour, soit 40% de ce que représentent les mêmes charges quand il navigue. Il faut de plus y ajouter les frais d'une éventuelle remise en état pour reprendre la mer.

La permanence de capacités de production excédentaires prolonge alors la tendance à la baisse des taux de fret. Elle est accentuée par les résonances qu'entretiennent marché du transport et marché des navires.

#### 2.1.4. L'interférence entre le marché du fret et le marché des navires

##### 2.1.4.1. La double nature de l'activité maritime: service de transport et négoce de navires

On ne peut comprendre le fonctionnement du marché du transport maritime si l'on ne prend pas en compte le fait que son outil de production est aussi objet de spéculation. Là réside l'une des originalités essentielles de cette activité.

Le navire est un bien aisément transférable. Son coût lui donne la dimension d'un objet spéculatif. Surtout, le caractère difficilement prévisible de la demande de transport crée les conditions d'incertitudes favorables au développement d'une activité spéculative.

Cette double nature de l'activité maritime allonge les délais d'ajustement entre les capacités de production et la demande de transport. Dès lors qu'ils ont la perspective de réaliser à terme des plus-values importantes, les armateurs peuvent accepter durablement une rentabilité d'exploitation insuffisante. Le désarmement n'en est que retardé. Si l'armateur, victime de pertes d'exploitation trop importantes, se décide à vendre ses navires sur le marché de l'occasion, son retrait du marché n'entraîne pas obligatoirement de diminution de la capacité totale de production. L'acheteur peut en effet décider d'exploiter ces navires: les ayant achetés à bas prix, il peut plus facilement supporter le niveau faible du taux de fret. L'existence d'un marché de l'occasion, fortement liée à la dimension spéculative du navire, nuit ainsi au rééquilibrage du marché.

Ces deux aspects de l'activité, exploitation et négoce des navires, sont indissociables et doivent être pris simultanément en compte pour apprécier la rentabilité globale du transport maritime. Les contraintes imposées à la CGM, dans la gestion de sa flotte, ont ainsi incontestablement nui à son dynamisme commercial. La société Delmas-Vieljeux parvient, quant à elle, à concilier activité de ligne et achat et vente de navires, et à en tirer profit.

##### 2.1.4.2. La propagation des déséquilibres entre les deux marchés

L'interaction entre marché du fret et marché des navires obéit à des mécanismes complexes. Une baisse du taux de fret peut inciter certains armateurs à vendre rapidement leurs navires s'ils anticipent une dépression durable devant se répercuter sur le prix des navires. Si cette réaction l'emporte sur celle d'armateurs qui, au contraire, s'abstiennent de vendre car ils jugent cette baisse provisoire, la dépression sur le marché du fret se transmet au marché des navires d'occasion. La baisse du prix des navires se répercute à son tour sur le marché de l'affrètement et, après un certain délai, sur celui de la construction navale. Disposant d'un capital à faible prix, les armateurs-affréteurs acceptent des taux de fret bas. La tendance à la baisse des taux de fret se prolonge.

De la même manière, en période de remontée des taux de fret, le marché de l'affrètement et de l'occasion sur-ajuste le mouvement, l'existence de délais de livraison importants dans la construction navale ne permettant pas la création rapide de capacités nouvelles. Ainsi se propagent et s'amplifient entre les marchés les effets de la conjoncture.

La forte baisse des taux de fret qu'a connue le marché du vrac entre 1980 et 1983 s'est ainsi traduite immédiatement dans le prix des navires d'occasion et s'est répercutée par paliers sur le prix des navires neufs. On peut également relever le retard avec lequel le marché de la construction enregistre l'amorce d'une remontée des taux de fret (Cf Annexe 9).

La dimension spéculative de l'outil de production est une caractéristique originale du transport maritime. En revanche, l'instabilité et la faible homogénéité de la demande, ou le poids élevé des coûts fixes se retrouvent dans d'autres activités. C'est donc plus la conjonction de ces différents éléments que la présence de chacun pris isolément qui constitue la spécificité du transport maritime.

Les enchaînements décrits montrent que le marché ne peut, par le jeu des prix, assurer spontanément un équilibre global entre capacité et demande de transport. En l'absence de politiques coordonnées de désarmement ou de démolition, l'apparition de surcapacités participe alors du fonctionnement normal de cette activité. Les déséquilibres ont toutefois été renforcés dans les années récentes par l'intervention des Etats. Soucieux de développer leurs industries lourdes, certains se sont lancés dans une production de navires en grande série. D'autres maintiennent en activité, par souci d'indépendance nationale ou pour préserver l'emploi, une flotte non rentable. A cette source externe de déséquilibre, il faut ajouter l'effet des gains de productivité obtenus grâce aux évolutions techniques des navires. L'existence de surcapacités durables a beaucoup fragilisé la rentabilité d'exploitation, dans le transport à la demande comme dans le transport de ligne. Au-delà de leurs caractéristiques communes, la profonde différence de nature de ces deux activités explique toutefois qu'elles en aient été différemment affectées.

## **2.2. Le renforcement des déséquilibres affecte différemment la ligne et le tramping**

Les logiques d'exploitation du tramping et de la ligne diffèrent profondément. L'armateur de tramping affrète, principalement pour le transport en vrac, ses navires au voyage, quelquefois à temps, par un contrat qui le lie plusieurs mois avec le même chargeur. Le prix varie en fonction de l'offre et de la demande, ce qui ouvre la possibilité de gains spéculatifs. Le renforcement des déséquilibres ne porte pas atteinte au fonctionnement même du marché. Il en accroît l'incertitude, et renforce le caractère spéculatif de l'exploitation. L'armateur de ligne offre un service marqué par la fréquence, la régularité et la fixité de l'itinéraire. La demande, elle, reste instable. Aussi les armateurs ont-ils tenté, en s'organisant en cartels, de réguler les prix du transport pour garantir leur rentabilité d'exploitation. Les déséquilibres du marché portent aujourd'hui atteinte à cette régulation.

### **2.2.1. Le tramping: une activité fortement spéculative sur un marché concurrentiel**

#### **2.2.1.1. Un marché au fonctionnement paradoxal**

Le marché du tramping semble fonctionner, sur chaque sous-marché, selon le schéma de la concurrence pure et parfaite. L'offre y est fortement atomisée, les facteurs de production mobiles. L'existence d'un marché de l'occasion et la faible part des coûts irrécupérables en cas de cessation de l'activité autorisent une grande liberté d'entrée et de sortie des intervenants. Le recours au télex pour diffuser la demande de transport émise par les courtiers et les chargeurs assure la transparence du marché. Si l'on met de côté les contrats d'affrètement conclus pour une longue durée, le prix du contrat d'affrètement se forme à partir de la rencontre d'une demande de transport d'une marchandise spécifique, sur une route donnée et à une date fixée, et de l'offre susceptible d'y répondre. La pratique des contrats conclus à terme permet d'accroître la capacité de réponse de l'offre et limite les rigidités dues aux délais de route. Ainsi le prix



reflète-t-il sur chaque sous-marché, pétrole, gaz, charbon, céréales, le déséquilibre global existant à ce moment-là entre l'offre et la demande.

Pourtant, contrairement au schéma classique, capacité de production et demande ne s'ajustent pas en fonction des variations des prix: les spécificités du transport maritime empêchent le marché de se réguler spontanément. La demande joue alors un rôle directeur dans la formation des taux de fret. Une forte croissance de la demande se traduit par une brutale hausse des taux de fret, aucune capacité nouvelle n'arrivant rapidement sur le marché. Sa chute entraîne une forte baisse des prix, aucune capacité ne se retirant à court terme du marché.

Les taux de fret connaissent alors, sous l'influence des variations de la demande, des mouvements constants et de forte amplitude. La courbe jointe en Annexe 8 met en évidence, sur une période de 30 ans, la diversité des éléments qui en sont à l'origine: facteurs économiques et monétaires, mais aussi sociaux (grève de mineurs...) et surtout tensions et conflits internationaux.

#### 2.2.1.2. Une rentabilité d'exploitation fragile et un caractère spéculatif renforcé

Dans la période récente, l'excédent de capacité résultant des seules fluctuations conjoncturelles s'est amplifié sous l'effet de facteurs externes au marché. Une surcapacité importante est apparue sur le marché du vrac sec. Dans le transport de pétrole, des capacités excédentaires subsistent malgré la réduction importante qu'a connue la flotte à la suite de la contraction durable de la demande (Cf Annexe 7). Aussi les taux de fret n'ont-ils réagi que de manière affaiblie aux périodes de reprise.

L'assainissement intervenu sur le marché depuis le début de 1987 semble avant tout le résultat d'une réduction des capacités de production due, en grande partie, à une diminution des sorties de chantier et au vieillissement de la flotte.

Toutefois, en l'absence d'une véritable politique concertée entre les Etats pour la réduction des capacités, la remontée des taux de fret risque fort de n'être que passagère, et d'un niveau trop faible pour assurer la rentabilité de l'exploitation.

La création récente à Londres d'un marché de couverture à terme des contrats d'affrètement atteste de la montée des incertitudes. Les armateurs y répondent de deux manières: en réduisant au minimum leurs contraintes d'exploitation, notamment par la voie du dépavillonnage, de façon à redresser la rentabilité d'exploitation, en recherchant les occasions de contrats plus rémunérateurs, notamment dans le cadre de regroupements au sein de consortiums. La réussite dans le tramping dépend essentiellement de la qualité des anticipations et de la capacité de réaction aux prémices de la variation du marché.

### 2.2.2. la ligne: un marché cartellisé en crise

#### 2.2.2.1. une organisation en cartel, contrepartie de la régularité du service

Apparues à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les Conférences regroupant les compagnies d'armement desservant une même ligne visent essentiellement à établir une entente tarifaire évitant une guerre des prix. Contrepartie de la permanence et de la régularité de l'offre que les armateurs doivent respecter, quel que soit le niveau de la demande, cette pratique tarifaire permet de fixer un niveau de prix rémunérateur et de garantir la rentabilité d'exploitation de navires contraints de naviguer avec d'importantes réserves de capacité. Elle assure aux chargeurs une stabilité du coût du transport. Afin d'éviter de faire supporter un surcoût aux chargeurs les plus réguliers, les Conférences, offrent par des accords de fidélité des ristournes sur le prix fixé. En outre, la pratique d'une tarification ad valorem, différenciée selon la valeur de la marchandise

transportée, permet le développement des échanges internationaux, notamment dans le sens sud-nord.

La fixation unilatérale des tarifs au sein des Conférences est également le moyen pour les armateurs d'imposer leur prix, même si depuis une dizaine d'années, les Conférences ont développé des procédures de concertation avec les chargeurs leur permettant de participer à la détermination des taux de fret. Ce pouvoir tarifaire, que l'on justifie par le caractère de service public que peut revêtir cette activité, s'exerce toutefois, dans la plupart des cas, en dehors du contrôle des Etats. Canada, Australie et Japon n'imposent que l'enregistrement ou le dépôt des tarifs. Sur la base du règlement 4056/86, la commission de Bruxelles peut exercer une surveillance des pratiques conférentielles. Seul le contrôle exercé aux Etats-Unis par la Federal Maritime Commission est contraignant, bien qu'il ait été assoupli depuis le Shipping Act de 1984.

Si on le compare à la rigueur de la réglementation internationale du trafic aérien, et si l'on retient la fonction de service public du trafic de ligne, ce mode d'organisation peut paraître paradoxal. Il est le résultat du souci de concilier la nécessité d'un mode de régulation échappant à la stricte loi du marché et l'esprit libéral de la profession d'armateur. Il garde encore aujourd'hui la trace du pouvoir quasi-institutionnel que détenaient ces clubs d'armateurs jusqu'au milieu du siècle.

#### 2.2.2.2. Une crise de régulation

L'efficacité de la régulation mise en place par les Conférences nécessite une parfaite cohésion interne et l'absence d'une concurrence externe. Or sur ces deux plans, le pouvoir des Conférences s'est aujourd'hui affaibli.

Voulant conserver une liberté tarifaire pour gagner des parts de marché, les nouveaux armateurs tels Evergreen, Maersk, Yang Ming ou la Polish Ocean Lines ont adopté sur la plupart des lignes un comportement d'outsider. Cette attitude s'explique aussi par le refus de certaines Conférences d'accueillir de nouveaux membres ou par les réticences politiques de nouveaux venus peu enclins à entrer dans des cartels dominés par les occidentaux. En parvenant, selon l'expression consacrée, à écrémer le fret riche, les outsiders déstabilisent fortement les Conférences même lorsqu'ils ne prennent qu'une faible part de marché. Outre la fixation de tarifs inférieurs de 10 à 20% les plus importants ont su développer, à cette fin, des pratiques commerciales nouvelles, mieux adaptées au développement de la conteneurisation. Ils proposent notamment un tarif forfaitaire à la boîte (Freight All Kinds) plus simple et plus avantageux pour les marchandises à forte valeur ajoutée. Cette stratégie a permis à la Mediterranean Shipping Company, armement suisse à capitaux italiens utilisant le pavillon panaméen, de prendre, sur la ligne desservant la Réunion, 30% du marché à la Conférence Capricorne.

Les Conférences ont inégalement su répondre à ces pratiques nouvelles. L'une des plus anciennes, la Far East Freight Conference (FEFC) a choisi la voie de l'innovation. Elle propose des taux forfaitaires à la boîte tout en maintenant une différenciation par type de marchandises (Commodity Box Rates) pour préserver une pondération ad valorem du coût du transport.

L'apparition d'une vive concurrence externe ne pouvait être sans effet sur la cohésion interne des Conférences. La part globale de marché des Conférences se réduit et les outsiders exercent une pression générale à la baisse des taux de fret. Certains armateurs sont tentés de sortir des Conférences pour disposer d'une plus grande liberté d'action. Même si des "tarifs de combat" sont autorisés, les ristournes officieuses se multiplient malgré les sanctions pécuniaires ou la surveillance exercée par les services des Conférences. Sur certains trafics comme le trans-manche, les taux officiels ne sont même jamais pratiqués.

Toutefois la mission d'organisation de la ligne et de négociation tarifaire des Conférences ne semble pas remise en cause. Le Code de conduite, tout en affaiblissant leur cohésion interne et en multipliant le nombre des partenaires conférentiels en a finalement renforcé le rôle institutionnel.

C'est plus leur capacité à réguler le marché et à assurer une rentabilité satisfaisante aux armateurs de ligne qui semble aujourd'hui contestée. L'entente tarifaire suffisait à jouer ce rôle dans un marché dominé par quelques armateurs héritiers d'un même passé et, au-delà de leurs rapports concurrentiels, profondément solidaires. Cette forme de régulation est en crise et se voit substituer une forme nouvelle, de nature plus économique, fondée sur les économies d'échelle. Les accords de pools de partage de recettes ou de cargaisons, les accords de consortium permettant aux armateurs de réguler l'offre et de partager les charges d'exploitation se multiplient au sein des Conférences pour tenter de répondre à la baisse de rentabilité de l'activité de ligne.

### 2.2.2.3. Une baisse de la rentabilité accentuée par une crise de surcapacité

Contrairement à ceux du vrac, les taux de fret de la ligne ont longtemps connu en dollars courants une croissance régulière. Il est toutefois malaisé de porter une appréciation sur leur évolution réelle, l'importance des pratiques de ristourne modifiant fortement les prix réels. La situation est en outre très variable selon le degré de concurrence sur les différentes lignes. Comme le montrent les études de la Commission Canadienne du transport maritime, il semble en tout état de cause que la rentabilité d'exploitation du transport de ligne se soit beaucoup affaibli depuis les années soixante-dix.

Rompant avec la tendance précédente, les taux de fret connaissent depuis 1985 une chute brutale ( Cf Annexe 10 ). Elle s'explique autant par la crise de régulation que traverse le marché que par l'apparition d'importants excédents de capacité. On évalue à environ 40% la surcapacité globale du trafic conteneurisé sur l'Atlantique-Nord et la liaison Etats-Unis/Extrême-Orient, alors qu'elle serait plus limitée sur le trafic nord-sud et sur l'Australie/Nouvelle Zélande.

Pas plus que pour le tramping, la baisse des taux de fret ne peut assurer une réduction spontanée des capacités de production. Bien au contraire, l'ajustement paraît encore plus difficile. Appartenance à une Conférence et desserte d'une ligne tendent à figer les comportements des armateurs. En outre, la flotte mondiale des porte-conteneurs a un âge moyen faible, la course à l'automatisation dans un souci de réduction des coûts d'équipage ayant incité à un renouvellement rapide des navires. Une politique de déchirage paraît ainsi difficilement concevable.

Aussi doit-on s'attendre à une dépression durable des taux de fret rendant plus incertaine la rentabilité d'une exploitation déjà grevée par le poids des charges fixes. Les faillites telle celle d'US Lines se sont multipliées ces dernières années. Un mouvement de restructuration, d'ores et déjà amorcé, semble devoir s'accroître dans cette activité. Les alliances devraient se développer. Les armateurs devraient d'autre part être incités à diversifier leurs activités et à chercher sur les autres maillons de la chaîne de transport une rentabilité moins incertaine. Ainsi voit-on se développer la tarification porte à porte et, plus largement, le mouvement d'intégration de la chaîne de transport.

### **3. L'ADAPTATION DES STRATEGIES DES ENTREPRISES**

Les incertitudes et les déséquilibres croissants du marché incitent plus que jamais les armateurs à adopter une vision prospective et une démarche stratégique cohérente. L'observation des entreprises fait apparaître des stratégies différenciées que l'on s'est efforcé de regrouper en quelques grandes catégories typiques. Au-delà de cette diversité, ces stratégies répondent à des préoccupations communes: le positionnement sur le marché, l'insertion dans la chaîne de transport et la recherche d'une maîtrise des coûts.

#### **3.1. La diversité des stratégies mises en oeuvre**

Certès, dans le secteur maritime comme dans tout autre secteur économique, on peut soutenir qu'il n'existe pas deux stratégies identiques. Cependant, la nature des relations avec la puissance publique, les créneaux choisis, la dimension des entreprises révèlent des points communs et des points de rupture, propices à l'analyse d'un armement mondial complexe. En dresser une typologie permet d'en dégager les caractéristiques principales.

##### **3.1.1. Les grandes compagnies héritières**

Leur ancienneté dans le métier, leur insertion internationale, en grande partie assise sur le système conférentiel et les consortiums, leur implication souvent importante dans le commerce extérieur et l'histoire de leur pays en font une sorte "d'establishment" du monde maritime, détenteur d'un héritage. Cet héritage -fonds de commerce, notoriété, mentalité- est tantôt un atout, tantôt un handicap que l'on cherche à surmonter. En toute hypothèse, il pèse sur les choix stratégiques.

On peut classer dans cette catégorie d'entreprises plusieurs armateurs européens: l'allemand Hapag-Lloyd, le français Compagnie Générale Maritime (CGM), le néerlandais Nedlloyd ou le britannique P & OCL (Peninsular & Ocean Container Line), mais aussi certaines compagnies japonaises comme Nippon Yusen Kaisha (NYK).

Positionnées en priorité sur la ligne conteneurisée, elles ont été touchées par la banalisation du transport de marchandises diverses et l'apparition d'outsiders aux coûts d'exploitation plus faibles. Les pertes importantes qu'elles ont subies les poussent à mettre en place des politiques de restructuration.

Dans cet effort, elles reçoivent souvent l'appui des pouvoirs publics, avec lesquels elles ont traditionnellement des liens privilégiés. Ce soutien peut porter sur l'accompagnement social de la réduction des effectifs, la protection contre les pratiques tarifaires déloyales des concurrents (action de la Commission Fédérale Maritime aux Etats-Unis, instruction de la plainte de la CGM contre Hyundai à Bruxelles), ou la recherche technologique (Japon).

Le renforcement de leur action commerciale est un axe fondamental de cette stratégie de restructuration. Il passe par un meilleur contrôle des agents maritimes et par une plus grande personnalisation de leur service. Celui-ci, traditionnellement fiable et de qualité, peut être amélioré grâce au développement du transport porte à porte ou à la création de réseaux informatiques directement reliés au client.

L'internationalisation est le deuxième axe de cette stratégie. La participation croissante des compagnies à des consortiums diminue leur dépendance à l'égard du commerce extérieur national. Ce dernier demeure un "fond de cale" important, mais la réorientation vers les trafics tiers est très nette.

Enfin une politique de diversification est menée à des degrés divers. Elle peut être très avancée, comme chez Nedlloyd qui effectue un tiers de son chiffre d'affaires hors du transport maritime.

### 3.1.2. Les Nord-Sud

Les Nord-Sud sont une catégorie particulière d'héritiers dont l'essentiel des intérêts est orienté vers l'exploitation de marchés plus ou moins captifs, hérités de la période coloniale ou d'une position géopolitique dominante. Le qualificatif de Nord-Sud s'applique notamment au français Delmas-Vieljeux (SNCDV) ou à la Compagnie Maritime Belge (CMB) qui opèrent sur l'Afrique occidentale. Sur ce continent sous-équipé, leurs navires auto-déchargeants et leurs réseaux locaux d'acheminement leur donnent un avantage sur les outsiders. Ils luttent contre le protectionnisme des PVD en usant de menaces de rétorsion à l'échelon européen.

Par ailleurs, les Nord-Sud, conscients de la précarité de leur rente de situation, se lancent dans la voie de la diversification géographique. La CMB s'intéresse au cabotage européen, la SNCDV a repris la ligne Océan-indien/Extrême-Orient des Chargeurs Réunis et racheté la compagnie Sofrana dans le Pacifique sud.

### 3.1.3. Les grands armements indépendants

A la différence des héritiers, les armements indépendants ne sont prisonniers ni du fret national, ni des structures conférentielles, ni du passé colonial. On trouve ces entreprises aux trois pôles de l'économie mondiale contemporaine : l'Extrême-Orient avec le taïwanais Evergreen, l'Europe avec le danois Maersk et les Etats-Unis avec Sealand. Très autonomes, y compris à l'égard des consortiums, sans hostilité envers les Conférences, ils apparaissent plus comme un sous-groupe détaché de l'establishment que comme des outsiders au sens habituel du terme.

La création d'un service "tour du monde" par Evergreen ou la mise bout à bout de réseaux aller-retour par Maersk donnent à ces compagnies une véritable dimension mondiale. Aussi ont-elles mis en place un service multimodal intégrant le transport routier et ferroviaire qui s'appuie sur des plate-formes d'éclatement, Algésiras pour Maersk en Europe du sud, Rotterdam pour Sealand en Europe du nord, à partir desquelles elles irriguent toute la zone. Les lignes sont largement exploitées à l'aide de navires commandés par lots et détenus en pleine propriété. Ces compagnies considèrent en effet que la propriété des navires est inséparable du métier d'armateur et répond à leur souci d'indépendance.

Une telle stratégie exige des capitaux considérables (les 12 porte-conteneurs d'US Lines ont coûté 570 millions de dollars en 1984-1985) et une prise de risque d'autant plus importante que le succès ou l'échec de l'opération dépend d'une exacte appréciation des besoins et de la capacité d'un marché difficilement prévisible.

### 3.1.4. Les trampeurs

L'armement en tramping est un métier très spécifique. Même dans les entreprises qui opèrent sur plusieurs créneaux, le département tramping est très distinct.

L'armateur de tramping est, autant qu'un transporteur, un financier, parfois un spéculateur, qui surfe sur la vague de la conjoncture en prenant des positions d'achat, de vente ou d'affrètement de navires en fonction de l'état des marchés concernés. Le trampeur est un peu le successeur de l'armateur "à la grosse aventure".

La faible valeur à la tonne des marchandises qu'il transporte entraîne des taux de fret peu élevés. La rentabilité du navire est donc liée à l'aptitude de l'armateur à répondre vite à une demande: les armateurs grecs comme Livanos ou norvégiens comme Bergesen, illustrent ce métier de "taxis de la mer". Le souci de rentabilité impose aussi de savoir faire tourner au maximum ses navires. L'armateur de tramping est en fait confronté à une alternative entre liberté et souplesse d'une part, sécurité de l'autre, qui se retrouve à trois stades:

- le choix du navire: un navire mixte peut limiter les inconvénients d'une dépression sur un marché, car on exploite alors le navire sur un autre segment. En revanche, cette mixité peut empêcher de remporter certains marchés, faute de capacité unitaire suffisante;

- la durée du contrat: à temps ou au voyage. Le premier fournit une certaine stabilité, le second une plus grande souplesse;

- le choix d'entrer ou non dans un pool relève du même type d'arbitrage.

Face à cette alternative, il n'y a pas de règle unique de conduite. C'est l'opportunité qui guide les choix, souvent à court terme; on ne peut citer que quelques constantes de comportement, comme la "prédilection" des trampeurs grecs pour le marché de l'occasion: Troodos Shipping, premier trampeur grec, n'a jamais commandé un seul navire neuf.

La crise, particulièrement dure dans le tramping, a fait apparaître deux évolutions dans la stratégie des armateurs. Au sein des grandes flottes vracquières intégrées, moins spéculatives et moins souples, qui transportent le grain et le pétrole, la chute des taux de fret a augmenté le recours à l'affrètement. Par ailleurs, il faut signaler le changement d'attitude des armateurs au détriment de l'activité indépendante et au profit des pools. Cette évolution, liée aussi à l'apparition d'une nouvelle génération d'armateurs, notamment en Grèce, les conduit à s'unir au sein de pools comme Seatramp, Unitramp, Probulk Ltd, Cetrappa qui leur apportent la couverture d'un marché plus large, une plus grande stabilité dans les recettes et des économies dans la gestion.

A côté de ce tramping plus soucieux de stabilité et de respectabilité, continuent à se créer et à opérer de petites entreprises très spéculatives, comme récemment le belge Exmar, accusant la dualité croissante de ce métier.

### 3.1.5. Les PME de la mer

L'opportunisme n'est pas le privilège du tramping. Exploitant peu de navires, parfois un seul, de petites compagnies ont su trouver à côté des géants de la ligne des niches rentables et inexploitées. On peut en évoquer deux catégories.

La première est celle des petites compagnies de lignes comme l'allemand Senator Linie ou les marseillais Compagnie Maritime d'Affrètement (CMA), et Marseille Fret. Ces armateurs, s'ils ne bénéficient pas de la même crédibilité que les grandes compagnies, ne supportent pas le handicap d'une structure administrative lourde. Ils exploitent des créneaux profitables, qu'il s'agisse d'un concept technico-commercial comme le tour du monde faisant escale dans des ports secondaires pour Senator Linie, la desserte du Middle West américain pour Marseille Fret, ou d'une utilisation judicieuse de dispositifs de subventions publiques. Ces entreprises sont confinées dans le créneau du fret standard, éminemment concurrencé et doivent s'y positionner par les prix. Quelques incursions dans le transport réfrigéré ("reefers") sont pourtant tentées. Les petits armateurs évitent de s'engager dans le transport multimodal, préférant s'en tenir à leur métier de marin. Manquant d'assises financières, ils jouent la carte des réseaux informatiques et des agents maritimes, qu'ils motivent par des commissions importantes: jusqu'à 12,5% pour Senator Linie au lieu du taux classique de 3 à 4%. Ils traitent avec des transitaires et recourent massivement au marché de l'affrètement avec les risques que cela comporte.

Les transbordeurs sont une deuxième catégorie de PME de la mer. De nombreux caboteurs (en Europe: Rheintainer, Ibesca) trouvent dans le trafic de transbordement de fret un marché stimulé par la politique des grandes compagnies de ligne qui tendent à ne desservir qu'un petit nombre de grands ports. Ce marché qui appelle flexibilité, prix incitatifs et rapidité de transport, peut devenir plus difficile: certains chargeurs se montrent réticents au transbordement, la concurrence se fait plus vive. Le salut des transbordeurs passe donc sans doute par la mise sur pied de services plus complexes comme les opérations combinées d'Ibesca au Havre pour le compte d'ACL.

### 3.1.6. Les armateurs "pluridisciplinaires"

Certains armateurs ont pour stratégie de traiter des frets nettement différenciés. Ce sont les exploitants de conbulkiers qui peuvent traiter vrac et conteneurs sur le même navire, ou les armateurs dont la flotte est polyvalente.

- Les conbulkiers comme le franco-norvégien Gearbulk, filiale de Louis Dreyfus (SALD), le pool norvégien Starshipping ou le belge ABC sont en fait des armateurs vracquiers qui cherchent à s'assurer un fret de retour. Si le manque de spécialisation de leurs navires ne leur permet pas de traiter le fret "haut de gamme" du porte-conteneur classique, leurs conditions de prix et la notoriété acquise dans le vrac, qui leur donne la possibilité de démarcher directement les grands chargeurs, en font des concurrents redoutables sur certaines lignes.

- Les polyvalents comme le norvégien Leif Hoegh ou le danois East Asiatic Company (EAC) ont une flotte composée de divers types de navires -vracquiers, porte-conteneurs, rouliers- qui leur permet de répartir les risques d'exploitation entre les différents segments du marché mondial. Leur relative faiblesse sur chacun de ces marchés est compensée de plusieurs manières: par une réelle notoriété assise sur la

qualité du service pour le transport d'automobiles, par le positionnement sur des dessertes originales où la concurrence n'est pas acharnée (Golfe du Mexique/Proche-Orient/Sud-Est asiatique ou Australie/Moyen-Orient/ Pacifique), par des implantations anciennes de type "nord/ sud" sur certains marchés (Indonésie pour Hoegh) ou par des alliances avec ceux qui en disposent en Afrique.

### 3.1.7. Les instruments d'ambitions étatiques

La stratégie de certaines compagnies ne peut s'analyser sans référence aux ambitions de l'Etat qui en est propriétaire, ou qui, maître de leur financement, est maître de leur destinée. Ces compagnies aux liens étroits avec l'Etat se retrouvent aussi bien dans les pays de l'Est que dans certains pays en voie de développement.

- *Les compagnies des pays en voie de développement*: créées par les Etats après l'indépendance, ces compagnies obéissent souvent à des logiques étrangères au marché. L'objectif assigné à ces flottes est d'économiser des devises ou "d'échapper à l'emprise des multinationales", selon les mots du surintendant de la marine marchande brésilienne. Les compagnies brésiliennes Lloyd's Brasileiro, ivoirienne SITRAM ou indienne Shipping Corporation of India, par exemple, ont en commun d'être des flottes relativement anciennes, peu conteneurisées. Leur survie tient à la protection de leur part de marché et aux subventions qui couvrent leurs déficits. Les contre-exemples que constituent certaines compagnies privées plus rentables comme la SIVOMAR en Côte d'Ivoire ou la Malaysian International Shipping Company en Malaisie conduisent d'ailleurs certains Etats à modérer leur interventionnisme, et à moderniser leur flotte et leur gestion.

- *Les flottes d'Europe de l'Est*: elles peuvent faire l'objet d'une analyse similaire. Elles ont été conçues à l'origine comme un instrument d'indépendance et d'économie de devises. Certaines cependant, comme les compagnies polonaise POL, est-allemande Deutfracht Seerederei (DSR) ou soviétique Baltic Shipping Line sont aujourd'hui des concurrents sérieux pour les occidentaux. Agissant en outsiders, ne reculant pas devant les pratiques tarifaires déloyales, elles sont d'autant plus redoutables que les techniques de conteneurisation, de transbordement ou de porte-à-porte, et certaines pratiques comme le recours aux pavillons de libre immatriculation ne leur sont pas inconnues. En Union Soviétique, la réforme économique en cours, qui incite à l'autonomie et à la rentabilité les compagnies maritimes, est susceptible d'en accroître le potentiel.

### 3.2. L'insertion sur le marché

Qu'ils soient des PME de la mer, des grandes compagnies héritières, ou des compagnies porteuses d'ambitions étatiques, les armements sont confrontés à des choix stratégiques d'insertion sur le marché. Ils se positionnent d'abord par l'arbitrage qu'ils effectuent entre service régulier et transport à la demande. La réussite de Nedlloyd, qui partage son activité entre la ligne et le tramping, ou de certains conbulkers, démontre que ce choix peut ne pas être exclusif. La règle dominante reste toutefois celle de la séparation entre les deux activités. Au-delà de cette première option fondamentale, les stratégies d'insertion sur le marché des entreprises d'armements s'organisent autour du choix du métier, de la sélection des courants de trafic, de la recherche d'une taille critique et du positionnement commercial.



L'analyse de ces stratégies permet de mettre en relief les principales voies qu'empruntent aujourd'hui les armateurs pour répondre au renforcement de la concurrence, et à la dégradation de leur rentabilité.

### 3.2.1. Le choix du métier: l'apparition d'armateurs locataires

Le coût élevé du capital et les incertitudes du marché conduisent certains armateurs à refuser le risque de l'investissement en navires. Ainsi se développe, à côté du métier traditionnel de l'armateur propriétaire, un métier nouveau d'armateur locataire, qui affrète de manière permanente des navires armés.

L'affrètement ne constitue plus seulement le moyen, pour les armateurs propriétaires, d'acquiescer une plus grande liberté dans la gestion de leur flotte: il est pour certains, Merzario (Italie), la CMA ou la Senator Linie, par exemple, le moyen principal voire unique de se doter d'une flotte.

Ces armateurs détiennent, par leur qualité de locataires, un avantage comparatif lié au faible coût de l'affrètement dans une conjoncture déprimée. Mais la souplesse qu'autorise ce mode d'équipement en navires leur permet aussi de tirer judicieusement parti des diverses mesures fiscales ou budgétaires mises en place par les Etats pour soutenir leur flotte de commerce ou leur construction navale. La contrainte de fréquence et de régularité, mais aussi de crédibilité commerciale imposée au trafic de ligne les oblige toutefois à disposer de contrats d'affrètement à long terme.

La CMA fournit l'exemple le plus élaboré du cumul d'avantages que peut offrir la voie de l'affrètement. Elle affrète à long terme (chartes-parties de cinq ans), sous pavillon allemand, des navires construits pour elle par le chantier Bremer Vulcan. Le financement des navires par collecte d'épargne grâce au régime fiscal du quirat, l'octroi par le gouvernement fédéral d'une subvention de 12,5% du prix d'achat des navires et le cautionnement par le Land et les banques de Brême du contrat d'affrètement à hauteur de 5,9 millions de DM, lui permettent de bénéficier d'un faible prix de location. Ainsi fait-elle naviguer sur la ligne Europe/Extrême-Orient des porte-conteneurs neufs de 1600 EVP, parfaitement adaptés à ses besoins, conduits par des équipages allemands réputés pour leur compétence et sous le pavillon renommé de la RFA, pour un coût qui ne représente que 26% de ses charges d'exploitation.

Cette dissociation de la double dimension de l'activité d'un armateur, exploitation et négoce de navires, rencontre cependant des limites puisqu'elle prive les armateurs locataires de la possibilité d'accroître la rentabilité de leur exploitation par des gains spéculatifs. Il faut surtout y voir le moyen pour des PME de se lancer dans une activité très capitalistique. Senator Linie a ainsi démarré en 1987 avec 16 millions de dollars de capitaux propres. La compagnie française Normarine a utilisé cette voie pour se lancer dans le cabotage international.

L'apparition des armateurs locataires annonce toutefois une mutation du métier d'armateur, où le comportement entrepreneurial l'emporterait sur le comportement patrimonial, la logique d'exploitation sur la dimension spéculative de l'activité. Le Comité Central des Armateurs de France, longtemps réticent à reconnaître comme armateurs des compagnies qui n'en sont pas au sens traditionnel du terme, vient d'ouvrir ses portes à cette nouvelle génération.

### 3.2.2. La recherche d'une taille critique: les consortiums

Pour la ligne comme pour le tramping, la rentabilité de l'activité est très dépendante de la part de marché détenue. Ainsi s'opèrent d'intenses mouvements de concentration, qui sont dus tant à la disparition de petites entreprises n'ayant pas atteint la taille critique qu'au souci des plus grands de consolider leur position par une croissance externe. Le transport maritime de ligne français illustre l'intensité de cette restructuration: rachat de la Nouvelle Compagnie Havraise Peninsulaire (NCHP) par la SNCMV, vente par lots successifs des Chargeurs Réunis, par exemple. Les grandes compagnies françaises, aujourd'hui au nombre de deux, ont peut-être ainsi atteint la taille critique qui leur faisait défaut.

Le caractère incertain du marché conduit toutefois les armateurs à préférer la voie d'alliances plus souples à ce mode traditionnel de concentration. Le consortium constitue un mode d'exploitation commune des navires et de partage des recettes plus ou moins poussé selon les cas. Dans sa forme la plus aboutie, représentée par Atlantic Container Line (ACL), l'identité des compagnies qui y participent -CGM, P & OCL, Wallenius à titre principal- disparaît totalement. Dotée d'une organisation juridique, ACL a seule la qualité de transporteur. Le connaissement, document qui fait foi de la prise en charge par un navire de commerce des marchandises transportées, est émis par les agents maritimes en son nom. Le consortium se comporte comme une nouvelle compagnie qui affrète les navires des différents partenaires et évite la concurrence entre ces derniers. Le total des recettes maritimes et terrestres est mis en commun et les zones de prospection du fret sont partagées. Dans d'autres consortiums, comme Scandutch par exemple, les armements demeurent juridiquement responsables. L'intégration entraîne nécessairement une dépersonnalisation des armements et une perte de contact avec la clientèle. Aussi les consortiums non intégrés commercialement comme CAROL (Caribbean Overseas Lines) sont-ils les plus fréquents. Les armateurs conservent la responsabilité juridique et la mainmise commerciale, dans le cadre d'une politique tarifaire commune. Seules les recettes maritimes sont mises en commun. L'accord doit s'analyser comme un système croisé d'affrètement d'espaces de navires, dénommé "slot-chartering". La concurrence entre les partenaires subsiste alors au prix d'une certaine fragilité du consortium.

Les accords de pool et de consortium se multiplient également dans le tramping. Cetrappa (propriété à 80% de SALD) fonctionne comme un pool de recettes où chaque partenaire est rémunéré selon son apport en capital. Gearbulk (50% SALD, 50% Bergesen) s'organise autour d'une intégration plus marquée, les performances commerciales déterminant le partage des recettes.

La concentration constitue aussi l'un des moyens essentiels auxquels les armements ont recours pour alléger le poids des charges fixes et accroître la rentabilité de leur exploitation. La forme originale qu'elle prend dans le transport maritime illustre le pragmatisme singulier dont fait preuve cette profession.

### 3.2.3. La sélection de courants de trafic: la recherche de courants commerciaux porteurs et les stratégies de différenciation

Le tramping et la ligne n'offrent pas la même diversité de positionnement sur le marché. Pour un trampeur, le choix d'un sous-marché et la sélection technique des navires sont intimement liés, le transport à la demande s'effectuant au moyen de navires spécialisés. Seuls les navires polyvalents comme les "ore/bulk/oil" permettent de

travailler simultanément sur plusieurs marchés. Pour une entreprise, l'option stratégique se résume alors dans le choix entre spécialisation et diversification.

Dans le transport de ligne, choix des routes et choix du fret se conjuguent pour offrir des combinaisons variées. La conteneurisation a en outre multiplié les alternatives en autorisant une plus grande sophistication technique des navires. L'analyse des évolutions en cours fait apparaître la recherche de courants commerciaux porteurs et le recours à des stratégies de différenciation comme les deux réponses essentielles des armateurs à la montée de la concurrence.

### 3.2.3.1. La recherche de courants commerciaux dynamiques

Les contraintes de fréquence et de régularité du transport de ligne incitent les armateurs à s'orienter vers les zones d'échange les plus dynamiques. Selon certaines études, le trafic conteneurisé de ou vers l'Extrême-Orient aurait augmenté de 50% entre 1982 et 1988 pour une croissance de 48% dans la zone Amérique du nord, de 38% en Europe et de 0,9% pour les échanges Sud/Sud. Les lignes vers le Pacifique se multiplient et les armements s'y concentrent, au prix d'une surcapacité bien supérieure à celle qui touche les autres zones. Les compagnies spécialisées dans le trafic Nord/Sud recherchent, par la voie de la diversification, à profiter aussi des flux les plus porteurs.

Même sur les routes les plus dynamiques, les armateurs sont cependant confrontés au problème du fret retour. Le déséquilibre entre le volume des échanges à l'aller et au retour tend à s'accroître. Il est ainsi deux fois plus élevé dans le sens Asie/Europe que dans le sens Europe/Asie. Quant au trafic de l'Atlantique nord, il connaît depuis 1979, au gré des fluctuations du dollar, d'intenses retournements tantôt au profit des flux vers l'Est, tantôt au profit des flux vers l'Ouest. La mise en service, depuis 1984, des lignes "tour du monde" tente de répondre à cette difficulté.

### 3.2.3.2. Des stratégies de différenciation

La vigueur de la concurrence sur les lignes qui desservent les zones les plus riches de la planète conduit les armateurs à rechercher les voies de la différenciation. Elle peut prendre la forme de la création de liaisons originales, par des choix judicieux de ports d'escale ou par l'exploitation de routes maritimes inusitées. Ainsi, Marseille Fret assure vers la Guyane une desserte par voie directe que ne pratiquait plus la CGM.

Pour les grandes compagnies qui disposent d'une assise financière plus large, la différenciation prend surtout la voie d'une sophistication technique. En ouvrant en avril 1988 une nouvelle ligne au départ du Havre sur l'Atlantique nord, fortement concurrencé, Maersk choisit le haut de gamme: une vitesse supérieure à la moyenne, le transport de conteneurs spécialisés et dénormalisés (45 pieds). Hapag-Lloyd détient 17 types de conteneurs. La CGM investit dans le transport sous température dirigée. Pour lutter contre la concurrence des outsiders qui, en offrant des prix bas, sont contraints à une certaine standardisation, la recherche d'une sophistication technique croissante semble avoir pris le pas sur la course au gigantisme.

### 3.2.4. La politique commerciale: tarification et qualité du service

Les stratégies de différenciation s'accompagnent de la mise en œuvre de nouvelles politiques commerciales. Elles se traduisent pour certains par la recherche d'une plus grande liberté tarifaire.

Rares sont les grandes compagnies héritières qui délaissent les Conférences. En revanche, les grands armements indépendants adoptent plus fréquemment une position d'outsider. Mais contrairement aux outsiders "bas de gamme", ils ne se lancent pas pour autant dans une guerre des prix. Quand Sealand quitte la Conférence dont il est membre sur l'Atlantique nord, en 1983, c'est essentiellement pour pouvoir pratiquer une tarification porte à porte alors interdite par la Commission Maritime Fédérale.

L'évolution la plus marquante concerne toutefois le développement des prestations offertes aux chargeurs, qu'il s'agisse de la prise en charge du transport de bout en bout ou de l'assistance informatique à la gestion des conteneurs en temps réel. Sealand a ainsi mis en place depuis 1983 de véritables ponts intermodaux: son "Eurobridge Service" permet de relier en porte-à-porte 25 Etats américains à la plupart des grandes villes européennes. La CGM et P & OCL expérimentent l'interconnexion de leur réseau informatique avec celui de leurs gros chargeurs afin de faciliter le suivi des marchandises et les opérations commerciales.

Le rôle de l'armateur est ici profondément modifié. Il tend à avoir une approche beaucoup plus commerciale de son métier. Le transport maritime apparaît de plus en plus nettement comme un simple maillon au sein d'une chaîne intégrée de services.

### **3.3. L'insertion dans la chaîne de transport**

Avec le développement de la conteneurisation, la prise en charge du fret peut désormais se faire chez le client sans rupture de la chaîne de transport entre l'usine, le navire, et le destinataire final. La capacité à maîtriser totalement cette chaîne devient un facteur de compétitivité majeur qui suscite l'intérêt des armateurs mais aussi des autres intervenants du transport maritime.

#### **3.3.1. la position de force des transitaires**

Intermédiaire entre le chargeur et l'armateur, le transitaire occupe une position clé dans la chaîne de transport, particulièrement lorsqu'il effectue des opérations de groupage ou lorsque, commissionnaire, il assume la responsabilité juridique du transport au nom du chargeur. La mise en place, dans les grandes entreprises, d'une logistique transport tend à limiter son action. Pour ne pas être réduit à un rôle de mandataire, il doit offrir un service enrichi.

Cette volonté de maîtrise peut se traduire par des phénomènes d'intégration du segment maritime. Ainsi, la SCAC, sixième transitaire-commissionnaire français, a-t-elle racheté la Société Navale Caennaise. En Italie, le transitaire Merzario, opérateur sur de nombreux types de transport, est aussi armateur.

L'apparition de NVOCC -non vessel operating common carrier- constitue un autre exemple des évolutions à l'oeuvre. Il s'agit de transitaires qui ont choisi de prendre une participation très forte dans la gestion commerciale de la chaîne de transport, en affrétant tout ou partie d'un navire, sans pour autant supporter la responsabilité de la gestion nautique. Parmi les grands transitaires européens qui s'essayent à cette formule, il faut citer le suisse Danzas qui a créé Danmar Lines, ou l'allemand Kuhne & Nagel.

### 3.3.2. Les ambitions des armateurs

De plus en plus, les armateurs cherchent à contourner la puissance des transitaires et à capter eux-mêmes du fret par la maîtrise du pré- et du post-acheminement. Cette volonté d'indépendance est incarnée par leurs prises de participation dans les entreprises de transport multimodal.

Dans le sens "mer-route", Evergreen s'est allié au transporteur routier américain Hall's Motor Transit. Dans le sens "mer-fer", Maersk a établi des liens avec la compagnie de chemins de fer espagnole, la RENFE et APL a mis en place un système de trains intercontinentaux entre les deux côtes du continent nord-américain. Les armateurs s'engagent également dans le créneau portuaire. Mettant en place des plates-formes d'éclatement multimodal, prenant des participations dans des portiques ou des sociétés de manutention, ils cherchent à accroître leur compétitivité en jouant sur une meilleure qualité du service portuaire. la création de ports privés (P & OCL à Felixstowe) leur donne plus de poids dans la gestion des installations.

Par ailleurs, certains armateurs se rapprochent des transitaires: Nedlloyd a pris une participation dans la société Damco. Des NVOCC proches des armateurs apparaissent, comme Octotrans, filiale indirecte de la SNCDV et de Calberson. Mais ces manoeuvres ne sont pas sans risques: créer une filiale de transit, c'est concurrencer des transitaires qui apportent du fret et peuvent le retirer par mesure de rétorsion. Les déboires de la CGM avec sa filiale la Société Maritime de Transport et de Transit en sont un exemple. L'armateur qui s'implique dans le transit doit en tout état de cause arbitrer entre son intérêt de transitaire qui est de choisir le navire le plus compétitif, et son intérêt d'armateur qui est de capter un maximum de fret.

### 3.4. La recherche d'une compétitivité-coûts

Pour résister à la concurrence accrue qui règne sur le marché, la diminution des coûts devient une stratégie essentielle. Si elle passe en partie pour certains armateurs par la modernisation des navires, elle reste surtout liée au recours à des pavillons adaptés.

#### 3.4.1. Le choix du pavillon

Le choix du pavillon peut tenir à des considérations diplomatiques ou militaires. Les phénomènes d'embargo et de boycott, la protection accordée par les marines de guerre à leurs ressortissants dans le golfe arabo-persique peuvent entraîner le choix tactique d'un pavillon pour une période et sur un trafic donnés.

Les considérations économiques prédominent toutefois dans la définition d'une stratégie d'immatriculation. Outre les différences de salaires selon les législations, l'obligation d'emploi de marins nationaux, le niveau de protection sociale, l'âge de la retraite et les règles de congés qui augmentent le ratio effectif total/effectif à la mer font varier les coûts d'une manière très significative, comme l'indique le tableau ci-joint:

## Coûts de l'équipage en dollars par jour (moyennes 1986)

|             | Porte-conteneur | Pétrolier |
|-------------|-----------------|-----------|
| France      | 2900            | 4000      |
| Royaume-Uni | 2100            | 3200      |
| Grèce       | 2000            | 2000      |
| NPI         | 1200            | 1900      |

(Source: CCAF)

L'écart porte parfois autant sur les règles de droit du travail qui affectent la productivité, que sur le niveau des charges de personnel, salaires et cotisations sociales: alors qu'un équipage sous pavillon libérien a droit à douze jours de repos par an, les équipages occidentaux bénéficient d'une dizaine de jours de repos pour un mois de mer. Cette supériorité de coûts est de moins en moins compensée, aux dires des professionnels, clients comme armateurs, par une meilleure qualité des équipages.

La différence de fiscalité entre pavillons traditionnels et pavillons de libre immatriculation a aussi des effets très nets. A titre d'exemple, la charge fiscale annuelle pour un vracquier de taille moyenne était en 1983 de 1,264 million de dollars sous pavillon américain (11,1% du coût de revient annuel total), et 103 000 dollars sous pavillon libérien (0,3% du coût total).

Ces écarts entre les coûts expliquent très largement l'attrait exercé par les pavillons de libre immatriculation sur les flottes occidentales, notamment dans le tramping où le poids relatif des coûts d'équipage est plus lourd. Les subventions et avantages accordés par les Etats occidentaux ne freinent guère la fuite devant leur pavillon. La Convention des Nations Unies du 7 février 1986 qui ne tente plus d'établir un lien économique substantiel entre l'Etat du pavillon et le navire consacre en théorie ce phénomène.

Le dépavillonnage est un élément de la stratégie globale des armateurs. Il passe par des voies juridiques variées: création de filiales étrangères, transfert provisoire, vente d'une partie du capital faisant tomber la propriété nationale en dessous du seuil légal. L'armateur prend en compte plusieurs paramètres:

- la cohérence globale de la stratégie d'exploitation et de la stratégie fiscale;
- la contrainte de change, qui joue pour les équipages rémunérés en dollars et qui peut conduire à des mouvements de pavillon fréquents;
- l'adaptation du pavillon à la politique commerciale de l'armateur: un pavillon trop bon marché peut rebuter les chargeurs de fret riche et augmenter les primes d'assurances. Entre Panama et le Libéria qui présentent des garanties de sécurité équivalentes aux normes occidentales, et Chypre ou la Somalie, notoirement inférieures, la gamme de choix est assez large;
- les risques de réquisition qui pèsent du fait d'accords entre certains Etats sur certains types de navires: c'est le cas pour les navires américains immatriculés au Libéria;

- les différentes pratiques protectionnistes qui peuvent imposer l'usage d'un pavillon: les armateurs de tramping savent particulièrement utiliser le dépavillonnage pour contourner les barrières protectionnistes.

L'intensité du dépavillonnage varie selon les pays occidentaux (Cf Annexe 11) mais son ampleur ne fait pas de doute. Ce phénomène a des conséquences sociales importantes. Si les officiers occidentaux continuent à être employés sous pavillon économique, le nombre des marins embarqués a considérablement décru. Il a diminué d'un tiers au Japon et d'un quart en France entre 1980 et 1985. Le risque de conflit social que comporte donc le dépavillonnage peut faire hésiter les armateurs. En France, le poids des organisations syndicales explique, du moins en partie, la moindre importance de ce phénomène par rapport à d'autres pays occidentaux.

Mais au-delà du problème d'emploi, il pose aux Etats occidentaux la question de la maîtrise réelle de leurs flottes. A terme, les sociétés elles-mêmes ne vont-elles pas quitter le territoire national à la suite des navires?

### 3.4.2. La réduction des équipages

Si la pratique la plus courante pour réduire les coûts d'équipage a été jusqu'à présent le passage sous pavillon économique, certaines compagnies ont néanmoins engagé des programmes de réduction des équipages fondés sur la réorganisation du travail à bord. Ces expériences sont parfois menées à l'initiative des pouvoirs publics. Si elles sont concluantes, elles peuvent conduire à des modifications de leur réglementation, notamment en matière de sécurité.

Au Japon, un plan national est engagé depuis 1979 et devrait arriver à son terme en 1990. Fondé sur la concertation entre tous les partenaires, il vise à réduire à 14 hommes l'équipage de navires initialement armés à plus de 20 hommes. L'autorisation administrative intervient en fonction des résultats de plusieurs phases d'expérimentation, et tient compte de données concernant l'appoint en personnel à terre, le système d'organisation du travail à bord, les équipements d'automatisation et de contrôle embarqués.

En Norvège, des modifications réglementaires sont intervenues en 1983. Dans tous les cas, les effectifs autorisés sont inférieurs à 20 hommes. Depuis deux ou trois ans, des navires neufs très automatisés, sont armés avec des équipages encore plus réduits compris entre 13 et 15 hommes.

En RFA, deux porte-conteneurs Norasia de 1600 EVP sont armés à 14 hommes, ainsi que quatre navires similaires affrétés par l'opérateur français CMA qui sont techniquement exploitables à 12 hommes.

Les navigants ne représentent qu'une partie des effectifs des compagnies d'armement. Leur poids décroît d'ailleurs dans les coûts de personnel au rythme du dépavillonnage et du renforcement des fonctions à terre. Ces fonctions n'échappent pas à la recherche de gains de productivité, notamment au moyen de l'informatique.

Quelques grands axes d'adaptation se dégagent de ce panorama des stratégies privées. Dynamisme commercial et politique de qualité du service, enrichissement des prestations et diversification des activités apparaissent comme les grands moyens de

répondre à l'acuité de la concurrence. Il ne s'agit pas toutefois d'une panoplie dans laquelle les compagnies pourraient indifféremment puiser. Dans chacune d'elles, l'atout fondamental est l'adéquation de la stratégie retenue à son esprit, à sa taille, au marché qu'elle aborde. Cohérence doit toutefois aller de pair avec flexibilité. C'est d'abord par la souplesse dont elle sait faire preuve pour épouser les mouvements rapides et imprévisibles du marché qu'une compagnie se distingue de ses concurrentes.

L'effort pour réduire les coûts d'exploitation est unanimement partagé, encore qu'avec une célérité et une détermination variables. Le dépavillonnage apparaît comme un moyen particulièrement souple et efficace. Joint au développement des consortiums et des réseaux commerciaux internationaux, il affaiblit fortement l'attache nationale des compagnies.



## **4. LES REPOSES DES ETATS**

Etats et armateurs étaient autrefois unis dans une même communauté d'intérêts, se traduisant par la défense du pavillon. L'internationalisation de l'activité maritime, qui a disjoint ces liens, contraint la puissance publique à réexaminer le sens et les modalités de ses interventions.

Comme les autres Etats occidentaux, la France doit se demander si une politique d'aide au pavillon reste le meilleur moyen de servir l'intérêt national.

### **4.1. Une politique maritime, pour quoi faire ?**

A l'activité maritime s'attachent à la fois des enjeux de puissance publique et des objectifs de nature économique. C'est sur cette ambivalence fondamentale que se fondent les politiques maritimes menées par les Etats. L'éventail des orientations politiques s'explique ainsi par la diversité des intérêts nationaux et leur pondération variable.

#### **4.1.1. Les enjeux de puissance publique**

##### **4.1.1.1. Les contraintes géographiques**

La géographie peut en grande partie expliquer la présence ou l'absence d'une vocation maritime nationale. Des Etats archipels comme le Japon, le Royaume-Uni, ou la Grèce sont voués à l'aventure maritime. Les Etats-Unis, le Canada ou l'URSS sont des pays continents dont le développement dépend beaucoup moins des échanges par voie de mer. La France représente un cas intermédiaire. L'importance de ses façades maritimes la portait naturellement à se tourner vers les échanges outre mers. La desserte d'îles placées sous sa souveraineté, dont certaines sont à des milliers de kilomètres de la métropole, constitue une contrainte de service public. Son histoire montre toutefois la prééminence d'un attachement continental. Son riche passé maritime est plus le résultat d'une volonté étatique que d'une véritable sensibilité maritime.

##### **4.1.1.2. Les exigences de la défense nationale**

La nécessité de pouvoir disposer de navires civils en cas de crise ou de conflit est communément admise. On peut avancer que l'enjeu de défense constitue le plus petit commun dénominateur des politiques maritimes, puisqu'il semble indispensable de conserver un certain nombre de navires qui serviront d'auxiliaires de ravitaillement ou de transport à la flotte de guerre.

Le dispositif américain présente une panoplie complète des instruments juridiques de coopération de la marine marchande aux besoins de la défense : réquisition de navires sous pavillon national, ou, grâce à des conventions bilatérales, sous certains pavillons étrangers, flotte de réserve "sous cocon", utilisation par la Marine de navires marchands en pleine propriété ou affrétés, adjudication de transport de fret militaire à des navires sous pavillon national. La Marine américaine utilise en permanence 130 navires de commerce pour soutenir la présence militaire des Etats-Unis dans le monde et peut en mobiliser près de 200 en cas de guerre.

La Royal Navy dispose en permanence d'une flotte auxiliaire d'une trentaine de navires marchands (Royal Fleet Auxiliary). Lors du conflit des Malouines, elle a utilisé conjointement la voie de l'affrètement et celle de la réquisition pour accroître ses capacités.

Les besoins de la défense en France portent, selon l'Etat-major de la Marine, sur une trentaine de navires (pétroliers, rouliers, navires de passagers, porte-conteneurs), utilisables en temps de crise au sein de la Flotte Auxiliaire Occasionnelle par le biais de contrats d'affrètement ou de la réquisition. Cette dernière ne peut néanmoins s'exercer en France, d'après l'interprétation actuelle des textes, que sur les navires battant pavillon français.

En fait, la défense de la Nation crée un besoin encore plus fondamental: la sécurité des approvisionnements. Le Japon, dont la dépendance en matières premières et en énergie est forte, se trouve dans une position particulièrement vulnérable.

Enfin, en cas de situation de crise généralisée, la France sera, quelle que soit sa politique d'indépendance nationale, engagée dans une configuration d'alliance. Elle n'y pèsera qu'à raison des moyens militaires et civils qu'elle sera en mesure d'y apporter. C'est sous cet angle que la politique maritime semble le plus liée aux contraintes d'ensemble de la défense.

#### 4.1.2. Objectifs économiques et enjeux sociaux

Le rôle que joue le transport maritime dans l'activité économique d'un pays est apprécié diversement. Sont réputés "chargeurs" les pays qui y voient essentiellement un vecteur de leurs échanges extérieurs et "transporteurs" ceux qui le considèrent avant tout comme une activité de service, sans faire de distinction entre une logique de desserte nationale et une logique de trafic tiers. Dans les deux cas, l'enjeu social sera fonction du nombre de salariés qu'emploie ce secteur d'activité.

##### 4.1.2.1. Le transport maritime, vecteur du commerce extérieur

Le degré d'ouverture d'un pays sur le monde et la part de son commerce extérieur transportée par voie maritime se conjuguent pour exprimer la notion de dépendance maritime. Variant selon les pays, le taux de dépendance maritime mesuré en rapportant les importations et les exportations effectuées par mer au PIB, explique l'approche différente qu'ont les Etats de leur intérêt.

Lorsque la dépendance maritime est forte, il convient de se demander quelle part du commerce extérieur est transportée par les armements nationaux. Si l'on définit la Dépense Nationale de Transport Maritime (DNTM) comme l'ensemble des dépenses de la nation pour le transport par voie maritime des importations et des exportations, on peut calculer un taux de couverture égal à la part de la DNTM prise par les armements nationaux. Dans le cas de la France, par exemple, en 1985, le taux de dépendance maritime était de 20%, la DNTM de 16 milliards de francs, et le taux de couverture par l'armement français de 50%.

Si cette approche statistique a une bonne valeur indicative, elle est entachée d'une certaine imprécision. En effet ces calculs s'appuient sur des données douanières retraitées d'après les normes de la balance des paiements.

L'idée que le transport maritime national est le vecteur du commerce extérieur suppose que les compagnies d'armement nationales construisent leur stratégie en connaissant les besoins des chargeurs, et que la qualité du service national de transport maritime constitue un atout à l'exportation. Certes, le fait que certains chargeurs disposent d'une compagnie d'armement (comme par exemple l'industrie automobile japonaise ou coréenne ou les grandes compagnies pétrolières) témoigne du rôle stratégique que joue le transport dans la chaîne de l'exportation. Sa maîtrise garantit à l'entreprise sécurité et régularité. Même si le chargeur n'utilise pas systématiquement son armement pour la couverture de ses propres besoins, il renforce sa position dans ses négociations avec des transporteurs tiers.

Toutefois, les exigences des chargeurs en termes de rapidité, sécurité ou qualité du service ne nécessitent en rien pour les satisfaire un pavillon ou des compagnies nationales. Chargeurs ou transitaires recherchent avant tout le meilleur rapport qualité-prix, qu'ils trouvent rarement en France si l'on en croit les interlocuteurs rencontrés. Pour leurs exportations d'automobiles à destination de l'Extrême-Orient, les constructeurs français auront tout intérêt à préférer, à un transporteur national, des compagnies asiatiques qui les feront bénéficier du faible prix du fret retour sur cette ligne.

On peut cependant se demander si la disparition des compagnies nationales n'aurait pas des effets négatifs sur le dynamisme du commerce extérieur, et notamment sur l'activité des professionnels de la chaîne de transport. Quant aux ports, privés des relations privilégiées qu'ils entretiennent avec des armateurs nationaux leur garantissant un fonds de commerce, seul un important effort de compétitivité permettrait leur survie.

De façon plus générale, la présence de compagnies nationales semble indispensable à la permanence d'un savoir-faire maritime et utile à la connaissance des réseaux commerciaux internationaux.

Une maîtrise nationale du transport maritime paraît ainsi favorable au développement du commerce extérieur. Si elle nécessite la présence sur le sol national d'entreprises de transport maritime, elle n'implique en rien le recours au pavillon national.

Définir une politique maritime à partir des besoins nationaux de chargement comporte toutefois des risques. Une telle attitude peut conduire à imposer des sujétions aux armements nationaux, ou à les faire bénéficier de l'assurance d'un volume de chargement. Dans les deux cas, elle nuit à l'effort de compétitivité, et risque à terme d'être néfaste aux chargeurs nationaux comme à l'industrie dans son ensemble.

#### 4.1.2.2. Le transport maritime, produit d'exportation

Dans d'autres économies, le transport maritime est avant tout considéré comme un service que l'on exporte. Le trafic tiers y tient une place plus importante que la desserte nationale. L'objectif d'une politique maritime est alors de créer les conditions favorables à cette activité, afin d'en tirer le maximum d'avantages en termes de balance des paiements. Les autorités publiques s'abstiennent de toute intervention conduisant notamment, à imposer le pavillon national aux chargeurs ou aux armateurs. Les politiques suivies en Grande Bretagne, en Grèce ou dans les pays du nord de l'Europe, pays réputés transporteurs, se classent dans cette catégorie.

L'apport direct du service maritime peut être mesuré par la "balance des frets" qui met en regard le produit des services rendus par les armements nationaux à l'exportation ou sur un trafic tiers et l'achat de service à des armements étrangers pour l'importation. On voit bien l'excessive simplification de cet indicateur. L'effet global en termes de devises de l'activité maritime doit être évalué. En face des recettes qu'apportent les compagnies nationales, il conviendrait d'inscrire les sorties de devises, pour l'achat de navires à des chantiers étrangers par exemple, ou pour les frais de combustible, dans le cas de pays importateur de pétrole.

Il n'en reste pas moins que le service maritime peut être une ressource importante pour un pays. En Grèce, par exemple, cette activité a rapporté 1,2 milliard de dollars en 1987.

#### 4.1.2.3. Un enjeu social: l'emploi

La contrainte de compétitivité que fait porter sur les flottes occidentales la concurrence internationale condamne à moyen terme l'emploi de marins nationaux. Le poids qu'occupe ce secteur d'activité dans l'emploi ou la volonté politique d'éviter que ne se créent des poches de chômage dans des zones géographiques économiquement très dépendantes du secteur maritime, peuvent conduire les autorités nationales à tenter de limiter le dépavillonnage. Au-delà du maintien de l'emploi en termes quantitatifs, la défense de l'emploi peut aussi avoir comme objectif la permanence d'un savoir-faire maritime. Elle passe alors essentiellement par la formation d'officiers.

Cette prise en compte des contraintes sociales peut conduire les Etats à infléchir leur politique maritime vers la défense du pavillon national, à mettre en place une politique d'accompagnement des pertes d'emploi touchant ce secteur. Certains pratiquent conjointement ces deux politiques.

## **4.2. La gradation des réponses**

L'analyse des politiques mises en oeuvre permet de classer celles-ci selon un double critère: certains Etats vont s'abstenir de toute intervention, d'autres au contraire, s'attacher à protéger ou renforcer le transport maritime national. Les Etats qui ont choisi d'intervenir doivent encore opter entre une politique fondée sur la défense de leur pavillon et une action en faveur des compagnies nationales quel que soit le pavillon que battent leurs navires.

#### 4.2.1. Le laisser-faire

Cette option consiste à ne rien faire pour retenir les navires sous le pavillon national ou pour alléger les contraintes qui y sont liées. En pratique, l'Etat accepte donc le risque qu'il n'y ait plus de flotte sous pavillon national et, dans l'hypothèse la plus défavorable, que les armements eux-mêmes choisissent la délocalisation. L'objectif d'une telle politique est de rendre le coût du transport le plus bas possible pour la nation. En cas de besoin, le recours à l'affrètement devrait pallier l'absence d'une flotte nationale.

Le Canada est un exemple souvent cité. Il a renoncé à la défense du pavillon national pour ses transports intercontinentaux. Néanmoins, il dispose d'un important armement public, la CAST, dont l'un des actionnaires, la Banque Royale du Canada, est

massivement intervenu lors des difficultés que la compagnie a connues en 1983. On ne saurait donc dire que le Canada se désintéresse de son transport maritime.

La Grande Bretagne, dont l'exemple est également cité, applique le principe du désengagement de l'Etat sauf pour lutter contre les pratiques déloyales ou pour garantir la couverture des besoins de la défense nationale. Cette politique dite "au fil de l'eau" ne peut cependant s'évaluer qu'en tenant compte des nombreux réservoirs que sont chacun des pavillons des démembrements de l'Empire, souvent conçus comme des registres d'immatriculation économique (pavillon des Bermudes ou de Gibraltar) et soumis par Londres à une tutelle administrative plus stricte depuis la réforme du Merchant Navy Act en 1986. Ce filet de sécurité facilite l'attitude libérale des pouvoirs publics.

La France, pour sa part, a besoin de navires marchands pour la défense nationale. A défaut de pouvoir réquisitionner des navires français sous pavillon étranger ou de pouvoir, comme les Etats-Unis, financer une flotte "sous cocon", il importe de disposer de navires qui continuent à être exploités commercialement sous pavillon français. Pour ce qui est des DOM-TOM, la desserte commerciale pourrait sans inconvénient être assurée par une flotte affrétée, mais des considérations politiques et stratégiques militent en faveur du maintien de la présence du pavillon français. Il faut donc écarter cette politique pour la France.

#### 4.2.2. La protection du pavillon national

Le principe de liberté des mers ne s'applique qu'en partie au transport maritime. Les pratiques protectionnistes sont d'autant plus nombreuses que les règles internationales parviennent difficilement à y faire obstacle.

##### 4.2.2.1. Les pratiques protectionnistes

Le protectionnisme des PVD ou des pays de l'Est en matière de transport maritime est souvent dénoncé. L'URSS impose, dans le cadre de ses relations bilatérales, la tarification CAF pour les exportations, FAB pour les importations. Les PVD ont recours à toute une gamme de pratiques anticoncurrentielles: réservation ou partage bilatéral de cargaisons sur tout ou partie des produits, exclusion de certains pavillons par des offices centraux de chargeurs, implantés à l'étranger, qui ont le monopole de l'affrètement des importations, taxes discriminatoires, utilisation de la réglementation des changes.

Les Etats occidentaux ne sont pas en reste. Ils recourent couramment à la réservation de cargaisons au pavillon national, en particulier lorsqu'il s'agit de cargaisons militaires ou subventionnées sur fonds publics. Le monopole du cabotage est une règle très générale. Aux Etats-Unis, par exemple, 50% des exportations financées par l'Eximbank, tels les produits agricoles, doivent être transportés sous pavillon national. En France, c'est le cas des cargaisons assurées par la COFACE. Par ailleurs, certaines importations dites "stratégiques" doivent être pour partie transportées sous pavillon national: en France, c'est le cas du pétrole, du fait de la loi du 30 mars 1928; en Espagne ce sont les importations de tabac et de céréales qui bénéficient d'un tel régime. Ces mesures, qui visent à garantir une part de marché aux navires sous pavillon national, ne sont généralement pas suffisantes en elles-mêmes pour assurer une exploitation rentable. Allant jusqu'au bout de la logique protectionniste, les Etats-Unis accordent une subvention forfaitaire réservée à des navires pour lesquels l'armateur a passé un contrat à long terme avec l'administration.

Au sein de la CNUCED, le groupe des 77 revendique un certain protectionnisme maritime. Le Code de conduite des Conférences légitime certaines formes de partage des cargaisons

Certes, les conditions à réunir pour que le Code de conduite s'applique sont en pratique très restrictives. Seul est visé le trafic conférentiel de ligne, entre deux Etats ayant ratifié le code sans réserve. En définitive, un faible pourcentage du trafic de ligne est soumis au code. Mais il est très concentré: il touche surtout le trafic entre l'Afrique occidentale et les pays codistes du nord de l'Europe.

#### 4.2.2.2. Les failles du dispositif libéral

Les tentatives de certaines organisations internationales pour lutter contre le protectionnisme ont des limites.

- *Les tentatives de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE)*: dès 1947, le comité technique des transports de l'OCDE a posé le principe de la libre circulation des navires assurant les échanges internationaux dans des conditions de concurrence libre et loyale. Le Code de libération des opérations invisibles courantes, adopté en 1961, précise que les gouvernements ne doivent pas adopter de mesures préférentielles pour favoriser le pavillon national.

En 1987, l'OCDE a adopté une recommandation dont les lignes directrices sont les suivantes:

- . maintien de trafics ouverts et libre concurrence;
- . réaction concertée aux pressions extérieures;
- . libre accès aux cargaisons et libre choix du transporteur par les chargeurs;
- . détermination commune des modalités d'application de la politique de concurrence au trafic de ligne.

Ces principes n'ont toutefois aucune force contraignante. Quant à leur adoption par le GATT (accord général sur les droits de douane et le commerce), elle supposerait que les Etats-Unis abandonnent leur opposition traditionnelle à l'inclusion du transport maritime dans la libération des services. Par ailleurs, il est certain que les PVD ne céderont pas facilement l'avantage acquis dans le cadre de la CNUCED.

- *Le dispositif communautaire*: les quatre règlements adoptés par la CEE en 1986 peuvent donner un caractère plus contraignant aux principes libéraux de l'OCDE. Ils prévoient la suppression ou l'adaptation des accords bilatéraux avec clause de partage de trafic et la disparition des réservations de cargaisons, une action conjointe des Etats-membres pour faire cesser les restrictions mises en place par des pays tiers, l'institution d'une taxe compensatoire à l'encontre des pratiques tarifaires déloyales qui causeraient des dommages aux armements communautaires et à la Communauté et enfin, la lutte contre certaines pratiques des Conférences. Toutefois, il n'est pas sûr que la Commission de la CEE dispose de moyens de contrôle suffisants pour assurer l'application de ces textes.

Le règlement 954/79, dit "compromis de Bruxelles", fait la synthèse entre les engagements communautaires et les engagements codistes des Etats-membres. Ainsi chacun d'entre-eux peut "émarger" sur les 40 % nationaux d'un autre Etat-membre dans un trafic bilatéral. Mais ce partage se fait selon les performances passées des armements, ce qui favorise un maintien du statu-quo. Enfin, la libération du cabotage national n'a toujours pas donné lieu à un règlement.

En définitive, si le dispositif communautaire est ambitieux pour la libre prestation de transport maritime, il faudra du temps pour qu'il se traduise dans la pratique des Etats-membres, et en tout état de cause, il ne pourra régir l'attitude des pays extérieurs à la Communauté.

Il ne faut pas cependant masquer les inconvénients des politiques protectionnistes: elles risquent d'attirer des mesures de rétorsion et peuvent handicaper les chargeurs des pays qui les pratiquent. Quant aux subventions, sauf contraintes sociales ou militaires impérieuses, leur coût très élevé (9000 dollars par jour et par navire dans le cas des Etats-Unis) les rend difficiles à justifier à moyen ou long terme. Ces inconvénients semblent devoir condamner une telle politique pour la France.

#### 4.2.3. Les voies de la compétitivité

Si le laisser-faire est refusé, si le protectionnisme apparaît comme une solution transitoire ou hasardeuse, la nécessité de conserver des armements sur le sol national peut conduire les Etats à explorer la voie de la compétitivité de l'activité maritime. L'encouragement d'une maîtrise nationale du transport maritime par les Etats occidentaux peut donc passer par la réduction des coûts du pavillon, par des dispositions fiscales favorisant les compagnies, par le financement de la modernisation de la flotte pour en renforcer la compétitivité-qualité.

##### 4.2.3.1. Réduire le coût du pavillon

La réduction du coût du pavillon peut passer par deux types d'action: l'aménagement des règles liées au pavillon et la création d'un registre-bis coexistant avec le pavillon traditionnel. Chacune de ces actions permet de préserver les attaches de souveraineté conférées par le pavillon en faisant l'économie des contraintes financières qu'il impose.

- *l'aménagement des règles liées au pavillon*: voie souvent explorée par les Etats occidentaux, elle n'aboutit pas à une mise à niveau parfaite de leur pavillon par rapport à la concurrence, mais permet de réduire les distorsions majeures. Cet aménagement peut porter sur des points de détail (la modification, en France, de l'arrêté du 20 juillet 1910 relatif à l'alimentation des marins, symbole de l'archaïsme de certaines règles liées au pavillon) ou sur des aspects fondamentaux: autorisation d'utiliser un certain pourcentage d'étrangers sous pavillon national (40% en Grèce depuis 1986), autorisation d'effectifs minimum accordée au coup par coup (compagnie française Flandres Bretagne en 1988).

C'est cependant l'aménagement des règles sociales qui pose le plus de problèmes car il se heurte aux droits acquis et suscite l'hostilité syndicale. La création d'un nouveau registre national, aux règles allégées, est donc souvent plus facile que la réduction des droits liés au pavillon traditionnel.

- *La création d'un registre-bis*: ce concept est apparu récemment en Europe. Fondé sur le maintien d'un contrôle administratif et sur la vérification du respect des normes internationales, il offre une grande souplesse du point de vue de la fiscalité, du droit des sociétés et du régime des contrats de travail. Sur ce dernier point, il réduit la distorsion de concurrence liée aux coûts d'équipage. Le Royaume-Uni utilise notamment l'immatriculation "Ile de Man", la France l'immatriculation dans les Territoires d'Outre-Mer, Wallis et Futuna, Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). Certains pays européens -RFA, Danemark, Espagne- étudient cette possibilité, d'autres -Luxembourg- envisagent la création d'un tel registre au profit d'autres pays. Exemple le plus abouti de ces nouveaux registres, le Norwegian International Shipping Register (NISR) créé en 1987, permet aux exploitants de navires d'embaucher des ressortissants étrangers au barème de salaires de leur pays d'origine, et offre des exonérations fiscales aux investisseurs étrangers, tout en maintenant les règles de sécurité très élevées qui s'appliquent aux navires battant pavillon norvégien. Le pavillon libérien lui-même peut, à bien des égards, être considéré comme le registre-bis des Etats-Unis.

#### 4.2.3.2. Les instruments financiers et fiscaux de la compétitivité

Une politique orientée vers la restauration de la compétitivité des entreprises doit éviter deux obstacles: soumettre l'essentiel des avantages consentis à une condition de pavillon national qui, dans ses formes actuelles et sous réserve des solutions qui précèdent, est un facteur de coût important dans les pays occidentaux; imposer aux entreprises des choix qui peuvent leur être préjudiciables.

Dans le transport maritime pas plus que dans les autres secteurs économiques, il n'existe de convergence a priori des intérêts privés des entreprises et des objectifs poursuivis par les politiques publiques. La particularité du transport maritime, susceptible de délocalisation rapide, incite néanmoins les gouvernements à être particulièrement à l'écoute des entreprises armateuriales et à s'assurer de leur adhésion à la politique nationale. Ils donnent ainsi parfois l'impression aux opinions publiques que ce secteur bénéficie d'une assistance excessive.

Il convient de distinguer entre les aides directes au financement du capital et les aides indirectes destinées plus généralement à l'entreprise.

Les aides directes à l'achat du navire peuvent, dans les pays développés, être source d'enchaînements pervers et même d'illogismes. La Communauté européenne a limité à 28% le niveau des subventions publiques aux chantiers navals. Les subventions versées à l'armateur à l'occasion de l'achat d'un navire s'imputent sur ce pourcentage. L'armateur a donc intérêt à acheter un navire à l'extérieur de la Communauté. Il bénéficie dans ce cas de la totalité de la subvention qui lui est versée. Celle-ci s'ajoute aux subventions accordées au constructeur par son gouvernement. Des bonifications d'intérêt ont aussi été consenties de manière plus avantageuse aux clients étrangers concurrents qu'aux clients nationaux, au Japon ou en France par exemple.

Toute aide au capital n'est cependant pas contestable. Le transport maritime est, on l'a vu, une activité dont la rentabilité est faible et l'intensité capitalistique forte. Il est alors intéressant de faciliter l'accès des entreprises maritimes au financement. On notera, dans le cas de la France, le faible nombre d'armements cotés en Bourse: seule la SNCDV est cotée au second marché de Paris. Les banques françaises ont, par ailleurs, la



réputation de se désintéresser de l'armement national sinon de préférer prêter à des armements étrangers.

Des solutions originales peuvent aussi être recherchées, comme le système quirataire allemand dit "des dentistes de Hambourg". Des partenaires privés s'associent pour acheter des parts d'un navire sans engager leur responsabilité dans la gestion de l'entreprise qui le détient. Celle-ci le confie à son tour à un affréteur qui le propose à une compagnie. Le particulier bénéficie d'une déduction avantageuse sur le revenu imposable, correspondant à l'achat de quirats, reçoit des dividendes et des intérêts sur les sommes qu'il a prêtées. Il touche également sa part de plus-values quand le navire est revendu. Ces opérations font l'objet de garanties et d'aides des pouvoirs publics fédéraux et régionaux allemands. Le système présente aussi des avantages pour la compagnie de transport locataire du navire qui peut choisir le type de ses bateaux sans en supporter le coût d'investissement. Enfin, s'il existe des formes permettant la mise en commun des moyens comme le pool, le consortium ou le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE), l'idée chemine néanmoins d'une réforme de la propriété navale qui permettrait des partenariats plus poussés.

Les mesures indirectes, sous forme de régimes fiscaux allégés semblent une forme adaptée d'aide au financement de l'armement. Très répandues et très diverses, ces mesures concernent principalement d'une part l'impôt sur les sociétés -exonération totale en Grèce; taux privilégiés de 10% au lieu de 40 ou 50%, en Irlande; taux réduit de moitié sur certains bénéfices en RFA- et, d'autre part, la taxation des plus-values sur les cessions de navires, qui constituent souvent l'essentiel des bénéfices d'une compagnie: il peut s'agir alors d'exonérations -Belgique, Espagne, Pays-Bas, RFA, par exemple- ou de reports -Italie, Irlande, Royaume Uni- à condition que la plus-value soit réinvestie dans un nouveau navire dans des délais variant de un à quatre ans.

Enfin, l'amortissement du navire connaît des sorts divers selon les pays. Des dispositifs permettent parfois l'amortissement d'une partie du coût du navire avant sa livraison -Belgique, France, RFA, Danemark-. Certains prévoient des formules souples du mode d'amortissement. La Belgique détient ce record enviable d'autoriser un amortissement de 113%.

#### 4.2.3.3. Le soutien à la modernisation de la formation et des techniques

A côté de la politique américaine de subventionnement délibérément neutre, ou du moins peu directive, la politique japonaise a depuis longtemps pour caractéristique de lier les aides de l'Etat à une orientation de l'évolution du secteur. Elle suit deux axes parallèles:

- aides à la construction de navires plus économiques en équipage et en combustible (réduction à quatorze, puis à onze hommes pour le programme le plus avancé), se conjuguant avec une aide au déchirage sous forme de garanties d'emprunt (en 1986-1987, douze navires ont été déchirés et 2,5 milliards de yens d'emprunts ont été garantis);

- aides à la reconversion ou à l'expatriation du marin et amélioration de la formation des officiers.

Cette politique est réservée aux navires battant pavillon national.

L'un des mérites d'une politique du type japonais est de prendre en compte les conséquences humaines des réductions d'équipage, particulièrement pour les officiers:

la contraction de l'échelle des carrières et la réduction des occasions d'apprentissage à bord conduisent à incorporer dans la formation en école davantage de simulation et d'entraînement à la navigation -la formation des officiers en Norvège va aussi dans ce sens-, à dispenser des enseignements de commerce ou de gestion, utiles en vue d'une reconversion ultérieure à terre.

En France, le plan marine marchande lancé en 1986 à la suite du Rapport Lathière constituait une première étape sur la voie d'une politique de compétitivité. Aujourd'hui, les milieux professionnels comme le monde politique, ainsi que l'indique le récent rapport Rohan devant la commission des affaires économiques du Sénat, soulignent qu'on ne peut s'arrêter en chemin, et qu'une politique qui n'irait au delà du plan de 1986 retomberait dans le piège du laisser-faire.

### **4.3. Déterminer le cadre d'une politique française**

Les intérêts spécifiques de notre pays et les moyens dont il dispose resserrent la gamme des choix possibles. Facteurs stratégiques et intérêts politiques incitent à favoriser le maintien sous pavillon français d'un certain nombre de navires. Mais une politique du pavillon ne peut à elle seule fonder la compétitivité des entreprises. Ce souci de compétitivité incite à donner aux entreprises une grande liberté de manoeuvre, gage de vitalité d'une activité maritime nationale, tout en soutenant leur effort d'adaptation aux nouvelles conditions du marché. Ces objectifs ne sont pas contradictoires si leurs champs d'action respectifs sont clairement délimités et les voies pour les atteindre bien différenciées.

#### **4.3.1. Définir une politique du pavillon**

Le besoin de navires sous pavillon national est limité en quantité -une trentaine de navires pour les besoins stratégiques-, et présente des exigences techniques précises. Le libre jeu du marché ne peut toutefois garantir la survie de cette flotte minimale sous pavillon français. La création en 1986 d'un registre d'immatriculation dans les TAAF répondait à une situation d'urgence. Cette réponse ne peut être que transitoire. Les armateurs considèrent que les contraintes présentées par ce registre lui donnent un coût encore trop élevé. Seuls 31 navires y sont répertoriés. Réservé aux seuls transporteurs de vrac sec, le registre TAAF va à l'inverse des besoins stratégiques et militaires qui exigeraient avant tout des pétroliers, des porte-conteneurs et des rouliers.

Les promesses d'une Europe maritime ne sauraient dispenser la France d'apporter une réponse nationale à la question du pavillon.

##### **4.3.1.1. L'horizon lointain d'un pavillon européen**

Confrontée au déclin des flottes sous pavillon national de la plupart des Etats-membres, la Communauté s'est jusqu'à présent contentée de renforcer le dispositif libéral. La pression paraît toutefois s'accroître pour l'adoption d'un ensemble de mesures dites "positives". La création d'un registre-bis européen, unifiant les divers pavillons de substitution mis en place par les Etats, est fréquemment évoquée.

Selon certains projets en cours, il s'agirait bien d'un registre et non d'un authentique pavillon européen. Navire et commandant conserveraient la nationalité du pays d'origine. L'équipage, en revanche, serait constitué de marins des différents pays de la Communauté avec un statut social unifié. Un tel dispositif aurait peut-être pour effet de favoriser l'emploi de marins de pays d'Europe du sud, portugais ou surtout grecs. Il n'en ferait pas moins subsister une contrainte de main d'oeuvre; moins coûteux qu'un marin français, un grec le demeure davantage qu'un philippin.

En outre, les lenteurs du processus de décision communautaire contrastent avec le développement rapide des registres-bis et hypothèquent les chances d'unification. Enfin, la négociation de ce dispositif risque d'être prise dans le cadre vaste du marché unique et de devenir un gage de concessions réciproques, une monnaie d'échange, plus qu'un objectif autonome.

#### 4.3.1.2. Donner un cadre précis au soutien du pavillon national

La défense du pavillon national ne se justifie que par des contraintes stratégiques ou de service public. Elle ne peut fonder une politique ayant pour fin la maîtrise nationale du transport maritime. Dans ce dernier cas, c'est la localisation de la direction de l'entreprise qui importe avant tout. L'armement demeurera français s'il trouve dans notre pays des conditions favorables à son développement. Assortir une politique d'aide aux entreprises nationales d'une obligation de pavillon est un jeu à somme nulle, où contraintes et avantages se compensent.

Parallèlement, il importe que soient clairement identifiés les dessertes et les navires nécessaires aux intérêts de puissance publique. Les besoins spécifiques aux DOM-TOM pourraient faire l'objet d'une évaluation précise, comparable à celle de la Commission pour l'adaptation des navires aux besoins de la défense (COPAND) en matière de besoins stratégiques.

L'emploi du pavillon national serait alors traité comme une obligation de service public pouvant justifier une compensation financière de l'Etat. Celle-ci serait d'autant moins onéreuse que le coût du pavillon serait allégé.

#### 4.3.1.3. Réduire le coût du pavillon

Le surcoût du pavillon français est dû principalement à la contrainte d'emploi qui lui est attachée. S'attaquer à celle-ci expose nécessairement au risque de conflits sociaux. Une démarche souple et progressive permet de l'atténuer. Elargir les possibilités d'utilisation du registre des TAAF à d'autres types de navires, en assouplissant encore la contrainte d'emploi national, pourrait être une solution adaptée.

En effet, les pouvoirs publics auraient la possibilité de procéder par extensions successives en concertation avec les partenaires professionnels. Parallèlement, les entreprises pourraient échelonner les changements de registre de leurs navires et les accompagner de plans de reconversion des équipages.

Certains, dans l'idée de faire du marin français "un salarié comme les autres", souhaitent remettre en cause son statut sous ses différentes formes: droit du travail et protection sociale. S'en prendre à une telle institution présente plus d'inconvénients que d'avantages alors que par ailleurs la simple extension du registre des TAAF doit aboutir à une forte diminution des marins concernés.

#### 4.3.2. Faciliter l'adaptation des entreprises françaises de transport maritime

Si un dispositif comprenant des mesures incitatives est nécessaire pour assurer le maintien d'un certain nombre de navires sous pavillon français, le principe n'en doit pas moins demeurer pour l'Etat, de laisser la plus grande liberté d'action et de stratégie aux entreprises françaises, notamment pour le choix du pavillon. Cependant, face à des concurrents qui bénéficient d'aides diverses de leurs Etats respectifs, et compte-tenu de la difficulté de parvenir à un abandon de ce type de mesures, il importe que les pouvoirs publics accompagnent l'effort d'adaptation des entreprises françaises et concourent à une dynamique de la modernisation de l'outil de production.

##### 4.3.2.1. Accompagner l'effort d'adaptation des entreprises

- *la nécessité d'un filet de sécurité: le volet social:* des mesures d'un type comparable à celles envisagées en cas d'extension du registre des TAAF pourraient être utilisées pour accompagner le dépavillonnage.

L'Etat doit assortir la procédure d'aide au départ déjà en vigueur d'un effort de formation professionnelle permettant la reconversion dans des emplois à terre du secteur maritime ou d'autres secteurs économiques.

Par ailleurs, la formation initiale des officiers devrait inclure une plus grande ouverture sur le monde (meilleur apprentissage des langues, périodes de formation à l'étranger). Utile sur les navires français, elle faciliterait surtout l'emploi des officiers sur un marché du travail plus international que jamais. Il s'y ajouterait un volet de gestion commerciale facilitant notamment une forme de reconversion programmée des officiers après quelques années de service à bord. Certaines réformes fiscales et sociales seraient également de nature à faciliter l'emploi de navigants français sur les navires étrangers. Régime privé de protection sociale et statut fiscal d'expatrié peuvent réduire la rémunération à la charge de l'employeur sans diminuer le salaire net.

- *La nécessité d'une vision d'ensemble de la chaîne de transport:* par delà le seul maillon maritime, il importe de prendre en considération la compétitivité de l'ensemble de la chaîne de transport. Il ne semble pas que ce soit toujours le cas; il est d'ailleurs significatif que le secteur relève d'une direction de la flotte de commerce au ministère de la mer, et non d'une direction du transport maritime au ministère des transports.

Les ports maritimes apparaissent aujourd'hui comme des plate-formes multimodales où l'ensemble des professions de transport coopèrent au sein d'une véritable communauté portuaire. Leur compétitivité conditionne le maintien des escales et contribue à éviter la délocalisation des armements français. Or, le problème des ports est, en France, au moins aussi préoccupant que celui de l'armement. Une politique du transport maritime doit se conjuguer avec une politique portuaire axée sur l'amélioration des performances.

##### 4.3.2.2. Développer une dynamique de modernisation de l'outil de production

La compétitivité des entreprises maritimes françaises ne peut être fondée que sur un effort constant de modernisation. Celui-ci nécessite des capacités de financement dont elles ne sont jusqu'ici guère pourvues.

- *Aménager la fiscalité des entreprises maritimes*: c'est grâce à leur aisance financière que les compagnies des nouveaux entrepreneurs peuvent affronter durablement la concurrence et intégrer rapidement l'innovation technologique. Il s'agit alors de mettre les armements français dans une situation comparable. Un aménagement de la fiscalité qui les grève peut permettre de développer leurs fonds propres.

Trois aspects de la fiscalité intéressent particulièrement les compagnies. L'incertitude de la rentabilité et le caractère fortement cyclique de l'activité incitent à alléger l'imposition des bénéficiaires et à aménager des systèmes particulièrement favorables de report en avant et en arrière. La nécessité d'un renouvellement fréquent des navires rend souhaitable un assouplissement des modalités d'amortissement. Enfin, l'importance pour le financement de ces entreprises d'une grande souplesse dans la vente et l'achat des navires devrait conduire à aménager favorablement la taxation des plus-values. Celles-ci pourraient être détaxées à condition d'être réinvesties dans l'achat de navires, dans la conteneurisation ou dans l'automatisation.

L'Acte Unique prévoyant une harmonisation des systèmes fiscaux des pays de la Communauté, il convient de placer d'ores et déjà cet aménagement dans un cadre européen. D'éventuelles réticences des autorités communautaires pourraient être levées en présentant ces dispositions comme une compensation à la pénalisation des armements européens par l'application du Tarif douanier commun. Celui-ci est assis sur la valeur CAF des marchandises importées dans la Communauté, et taxe donc tant le bien que le service de transport, même si celui-ci est assuré par un armateur européen. La solution extrême d'une défiscalisation totale des revenus liés aux activités de transport international paraît pour l'instant difficilement envisageable. On voit d'ailleurs mal comment elle pourrait ne concerner que le maritime.

- *Améliorer les possibilités de financement*: le recours aux seuls fonds propres demeure toutefois insuffisant. Les armements asiatiques, certaines compagnies européennes, grecques, britanniques ou scandinaves s'appuient traditionnellement sur un secteur bancaire national ouvert à l'aventure maritime et comprenant ses exigences. Jusqu'à présent, les banques françaises s'y sont montrées réticentes.

La mise en place d'un système de financement spécifique serait donc souhaitable. La technique du quirat utilisée en RFA pourrait être reprise au prix de quelques adaptations. Il s'agirait de lever l'obligation de construction dans un chantier naval national. En revanche, le bénéfice de ces dispositions devrait être réservé aux entreprises maritimes nationales.

- *Mettre en oeuvre un programme de recherche et développement*: l'initiative privée ne peut toutefois à elle seule prendre en charge une politique ambitieuse et durable d'innovation technologique. On ne saurait cependant en faire l'économie. Pour des entreprises nationales disposant de la liberté d'immatriculation, à coût égal de main d'oeuvre avec leurs concurrents, seul l'avantage technologique peut fonder la compétitivité.

Une intervention de la puissance publique facilite le financement d'investissements importants à la rentabilité différée. Elle doit en outre permettre la mise au service des compagnies privées de l'important potentiel de recherche du secteur public. Le Japon a largement ouvert la voie dans ce domaine. Une action au niveau européen paraît souhaitable. Elle permettrait d'associer capitaux publics et privés, à la

manière du programme EUREKA. Différents programmes, intégrés dans la procédure COST, portant sur l'aide à la navigation et à la simulation de trafic ont déjà été engagés. Des programmes de recherche sur l'automatisation sont en projet. Il serait souhaitable de mettre en place un programme coordonné de recherche opérationnelle. Il pourrait comprendre un cahier des charges concernant le navire des prochaines décennies et toutes ses techniques, propulsion, transmission, manutention embarquée mais aussi les différents aspects du service de transport maritime moderne: techniques portuaires, conception de systèmes d'aide à la gestion permettant d'affronter le problème particulièrement complexe du suivi des parcs de conteneurs.

Les potentiels divers des Etats-membres dans des domaines scientifiques variés auxquels a recours la technologie maritime seraient ainsi rassemblés. Afficher la volonté d'une politique maritime commune ambitieuse pourrait en outre rendre les différents secteurs d'activité nationaux plus sensibles aux intérêts du transport maritime.

La nouvelle donne maritime internationale a ébranlé les fondements de la puissance des flottes occidentales. Elles ont perdu l'exclusivité de la technicité des navires et de la fiabilité des réseaux commerciaux. Prestige du pavillon et héritage colonial ne sont plus des atouts déterminants.

Pourtant, la bataille du transport maritime n'est pas a priori perdue pour les compagnies occidentales. Elles sont certes nombreuses à avoir tardé à évoluer, ou à ne l'avoir fait que de manière imparfaite. Néanmoins, la dynamique d'une adaptation aux nouvelles conditions du marché est aujourd'hui clairement perçue. Il s'agit pour des compagnies d'offrir un produit d'une qualité supérieure à ceux de leurs concurrents, pour un coût comparable. Les progrès peuvent venir d'une meilleure adaptation du navire aux besoins des chargeurs, mais aussi de la prestation de services complémentaires tout au long de la chaîne de transport. Si les coûts d'exploitation sont un handicap majeur pour les industries traditionnelles confrontées à la concurrence des Nouveaux Pays Industrialisés, dans le transport maritime, le dépavillonnage permet de contourner cet obstacle.

Un nouvel ordre maritime international susceptible d'encadrer la concurrence paraît exclu. La nécessité de normes internationales de sécurité est universellement reconnue. La mise en oeuvre d'un système plus ambitieux se heurte à la difficulté de parvenir à un consensus sur son utilité et sur son contenu, et d'en contrôler ensuite l'application. Les résultats très limités du Code de conduite des Conférences le montrent.

Aussi, la politique maritime des Etats occidentaux doit-elle se donner pour but de soutenir l'effort des entreprises confrontées à une concurrence aiguë. Elle doit se garder d'avoir pour seul objectif une défense du pavillon et de l'emploi qui, à terme, risquerait de compromettre la maîtrise du transport maritime en mettant en péril les armements nationaux.

Entre défense du pavillon et dynamisme de la flotte, il importe que la France choisisse clairement. Elle ne saurait s'en remettre à une politique maritime communautaire aux progrès incertains. Le transport maritime français a trop longtemps été perçu comme le support du commerce extérieur. Il doit devenir une activité de service compétitive sur les grands marchés internationaux. L'enjeu dépasse le seul intérêt des compagnies. C'est la vitalité économique de tout un pays que peut attiser le vent de la mer.

# ANNEXES

Annexe 1 : Le poids croissant du Pacifique  
Evolution des flux de pétrole et de minerai de fer 1965 - 1986  
Trafic de conteneurs en 1986

Annexe 2 : Les nouveaux acteurs  
Croissance de quelques flottes nationales

Annexe 3 : Les héritiers  
Croissance de quelques flottes nationales

Annexe 4 : Classement des flottes sous pavillon national - 1987  
Répartition du tonnage mondial

Annexe 5 : Profil des flottes  
Répartition des flottes marchandes sous pavillon national par type de navires

Annexe 6 : Flottes contrôlées

Annexe 7 : Offre et demande mondiale de transport de pétrole et de vrac sec

Annexe 8 : Variations du taux de fret sur le marché du tramping

Annexe 9 : L'interférence entre le marché du fret et le marché des navires  
Exemple du vrac sec

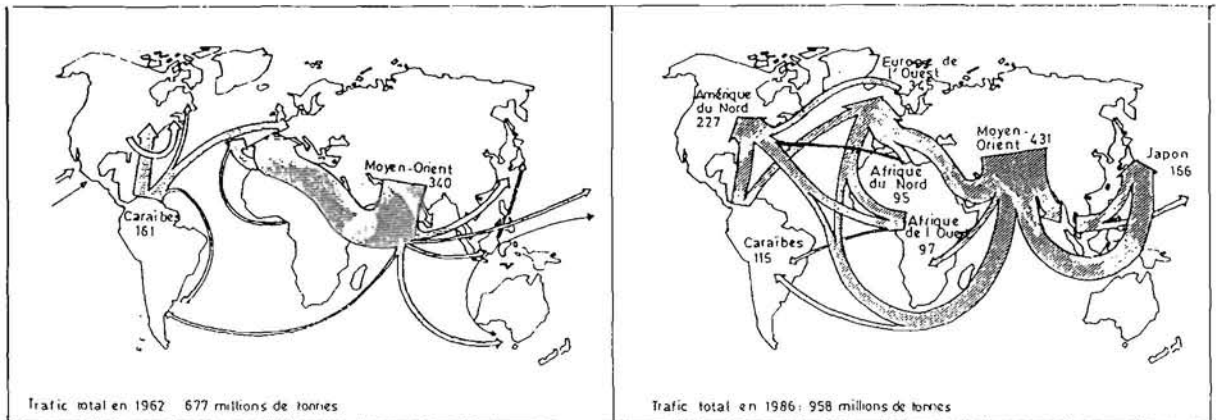
Annexe 10 : Indices allemands du taux de fret des lignes régulières

Annexe 11 : Mesure du dépavillonnage

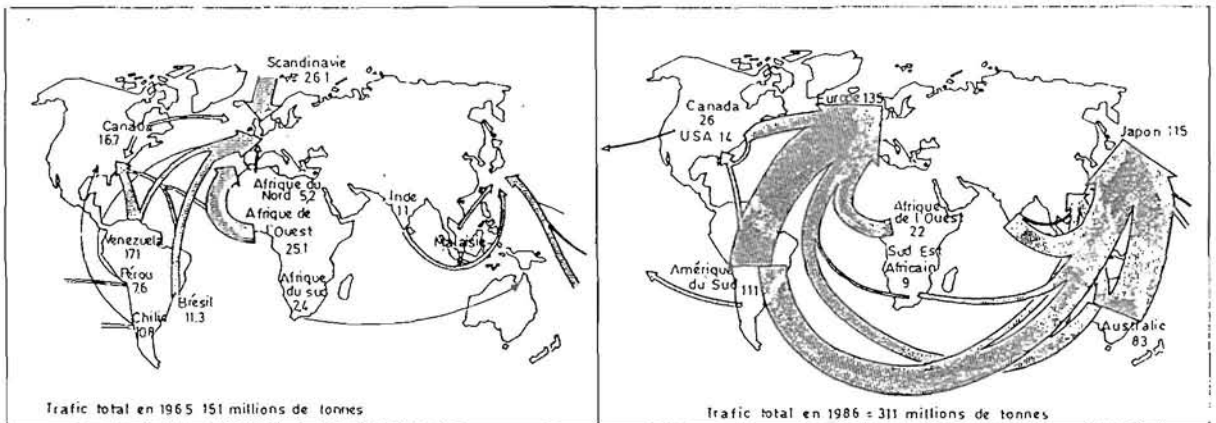


**Annexe 1**  
**Le poids croissant du Pacifique**

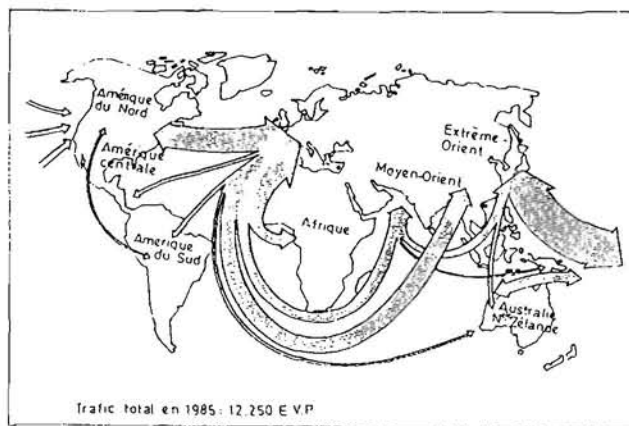
**Pétrole brut**



**Minerai de fer**



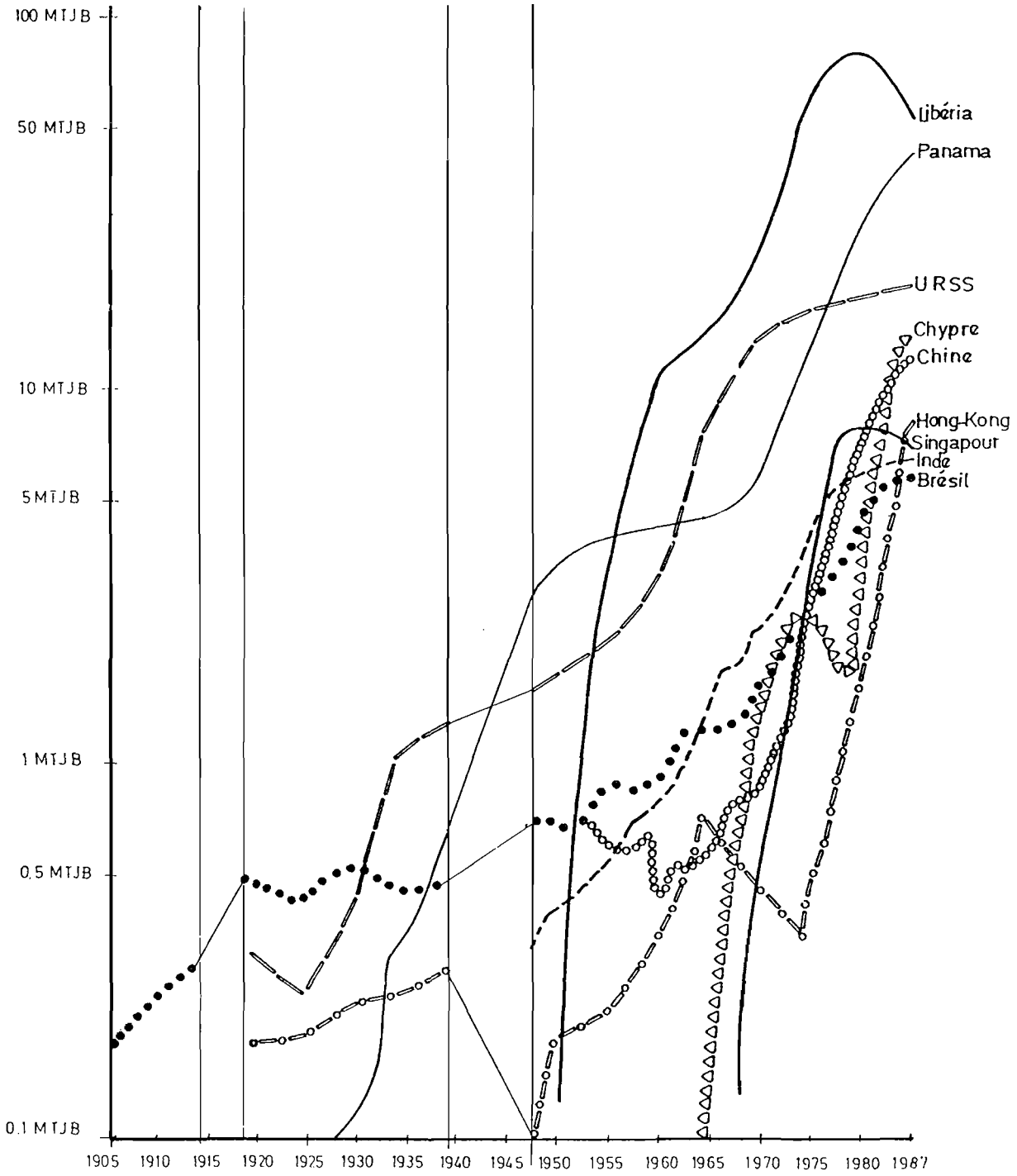
**Conteneurs(en milliers d'E.V.P)**



Fearnleys

Annexe 2 : les nouveaux acteurs

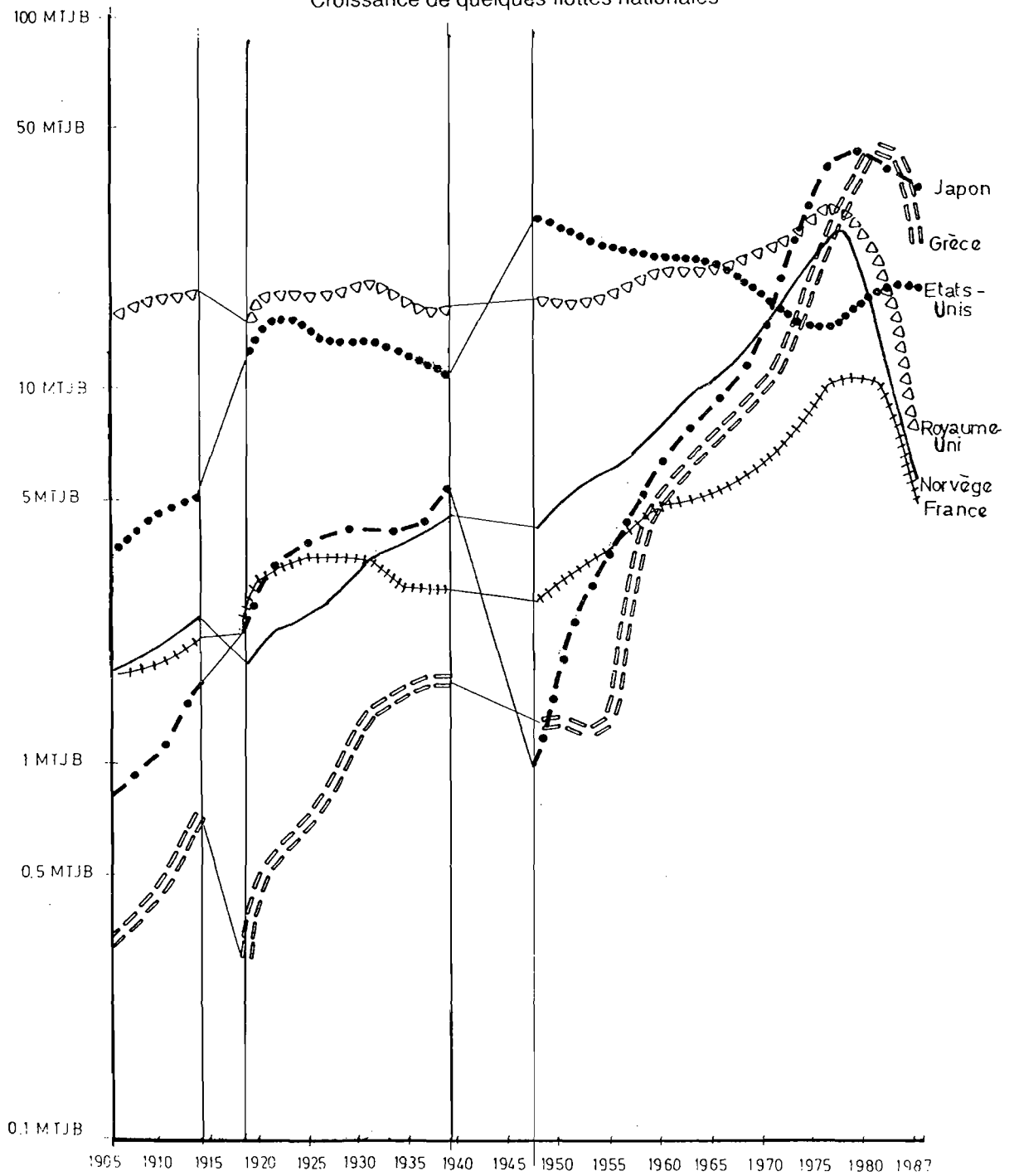
Croissance de quelques flottes nationales



Lloyd's Register of Shipping

Annexe 3 : les héritiers

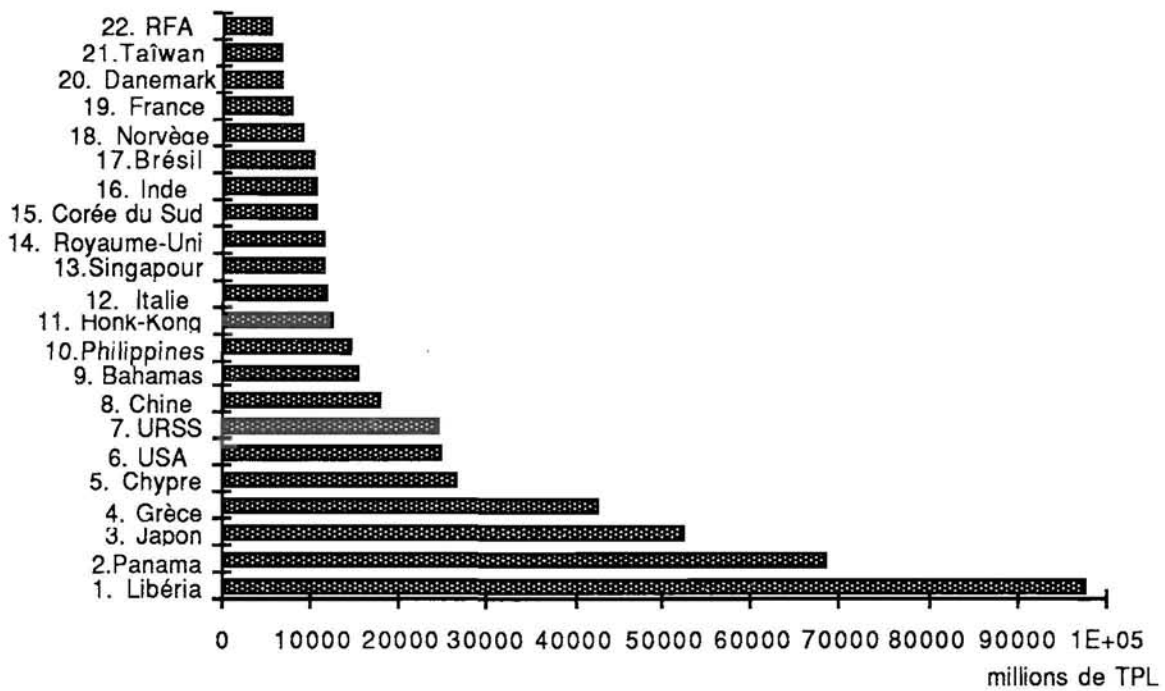
Croissance de quelques flottes nationales



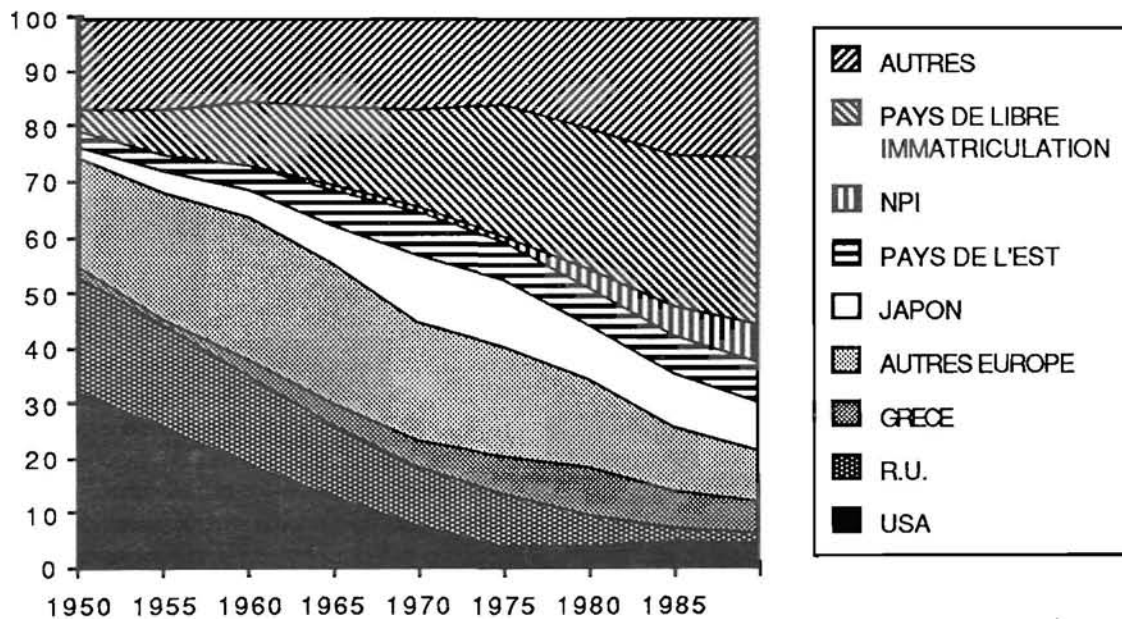
Lloyd's Register of Shipping

## Annexe 4 : le déclin des héritiers

### Classement des flottes sous pavillon national- 1987



### Répartition du tonnage mondial

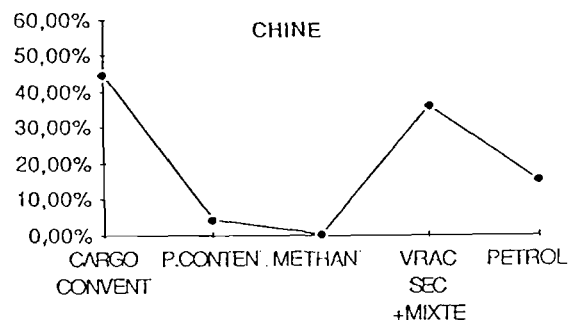
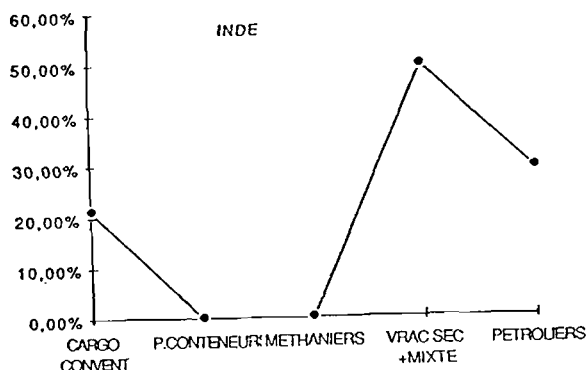
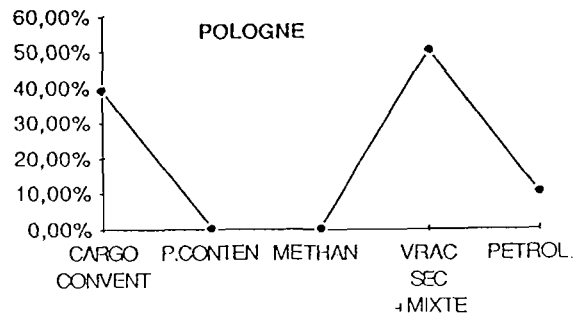
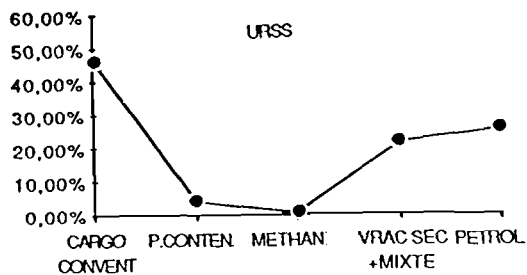


Lloyd's Register of Shipping

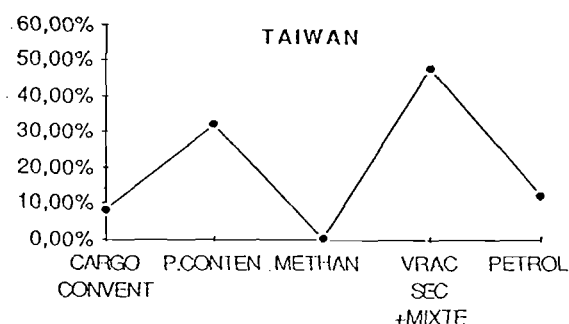
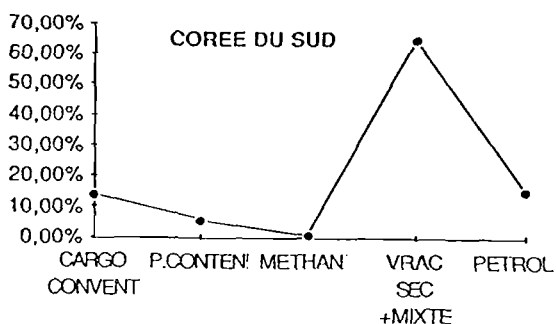
### Annexe 5 : Profil des flottes sous pavillon national

Répartition de la flotte marchande par type de navires  
cargos conventionnels, porte-conteneurs, méthaniers, vraciers secs et mixtes, pétroliers

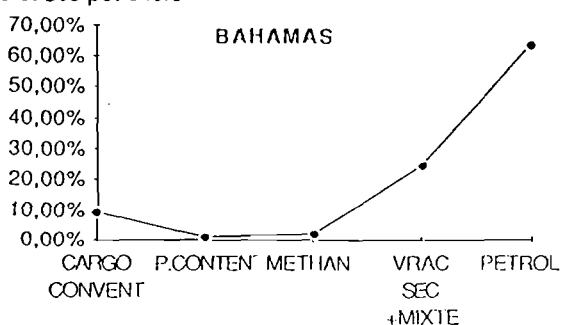
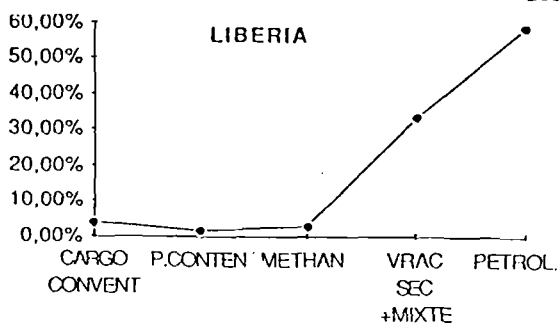
#### Le modèle des pays en voie de développement et des pays de l'Est : des vraciers et des cargos conventionnels



#### Le modèle des nouveaux entrepreneurs : peu de cargos, l'apparition de porte-conteneurs

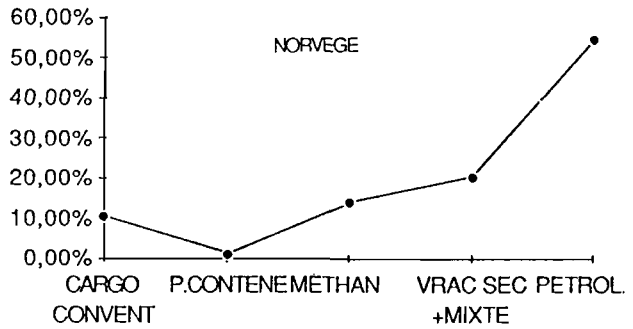
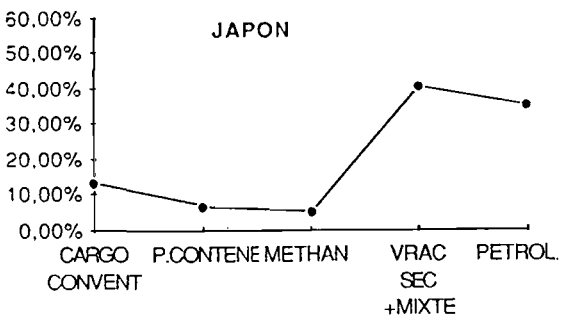
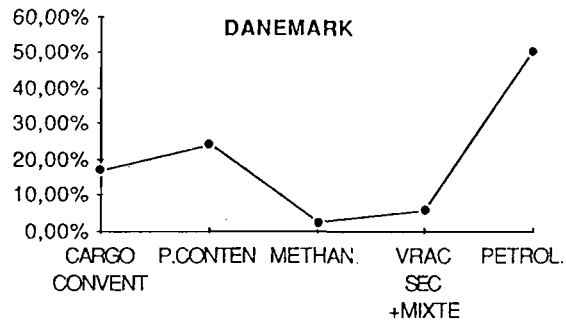
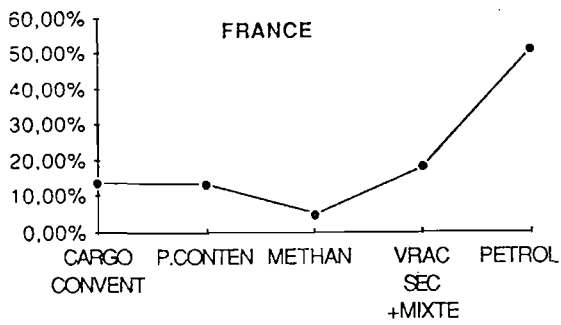
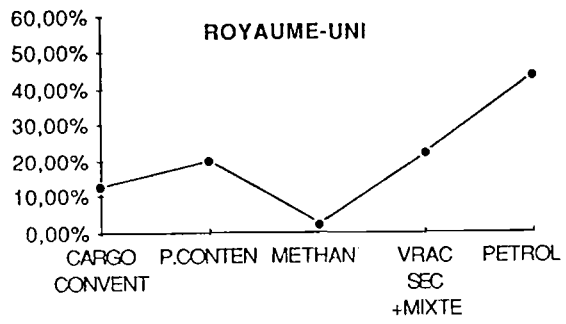
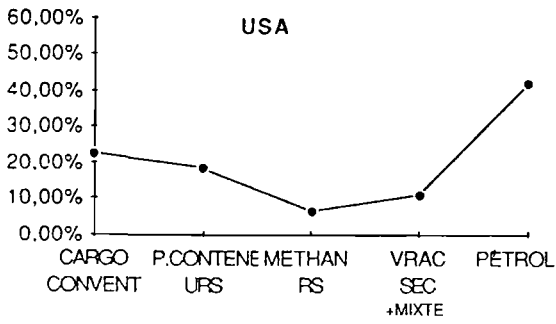


#### Le modèle des prestataires de pavillons : des vraciers et des pétroliers

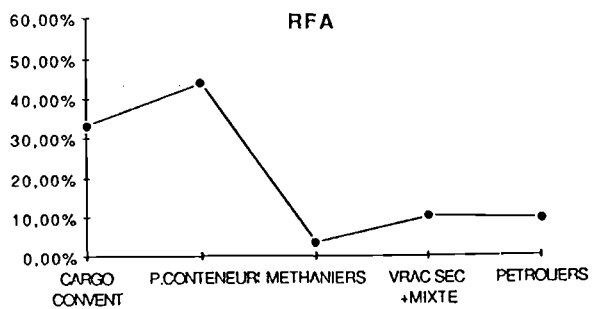
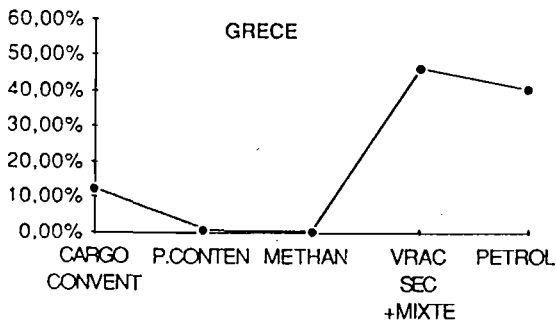


d'après le Lloyd's Register of Shipping

**Annexe 5 ( suite )**  
**Le modèle occidental :**  
**des porte-conteneurs et des pétroliers**



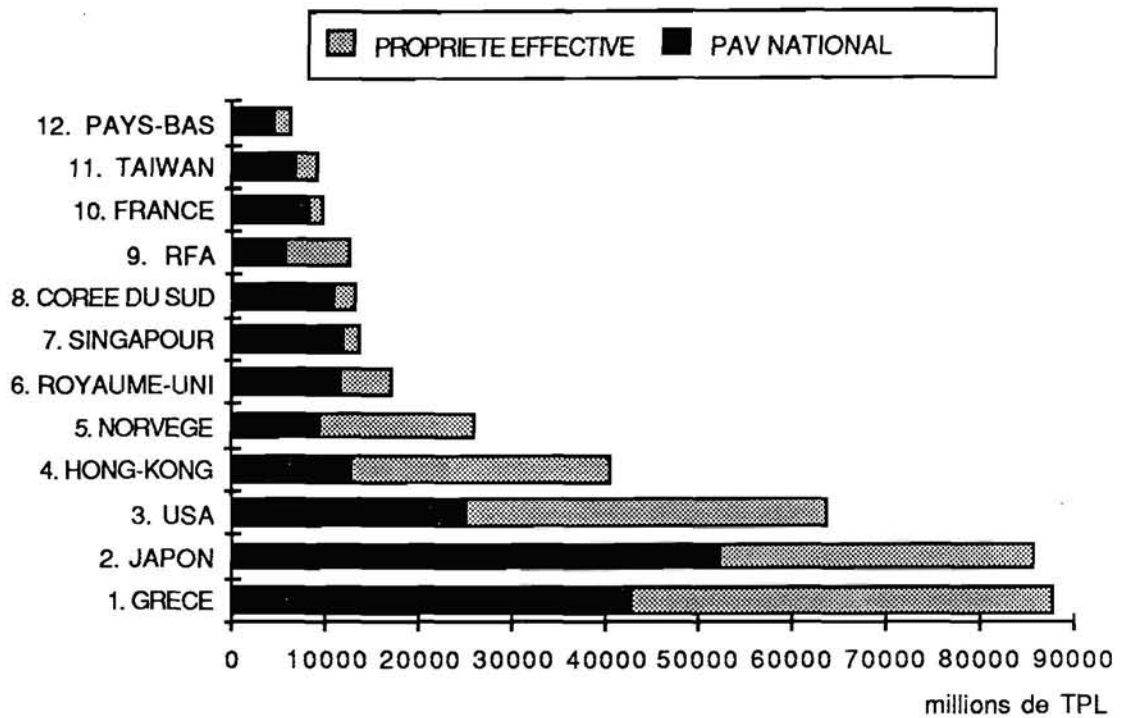
**le cas particulier de la Grèce et de la RFA**



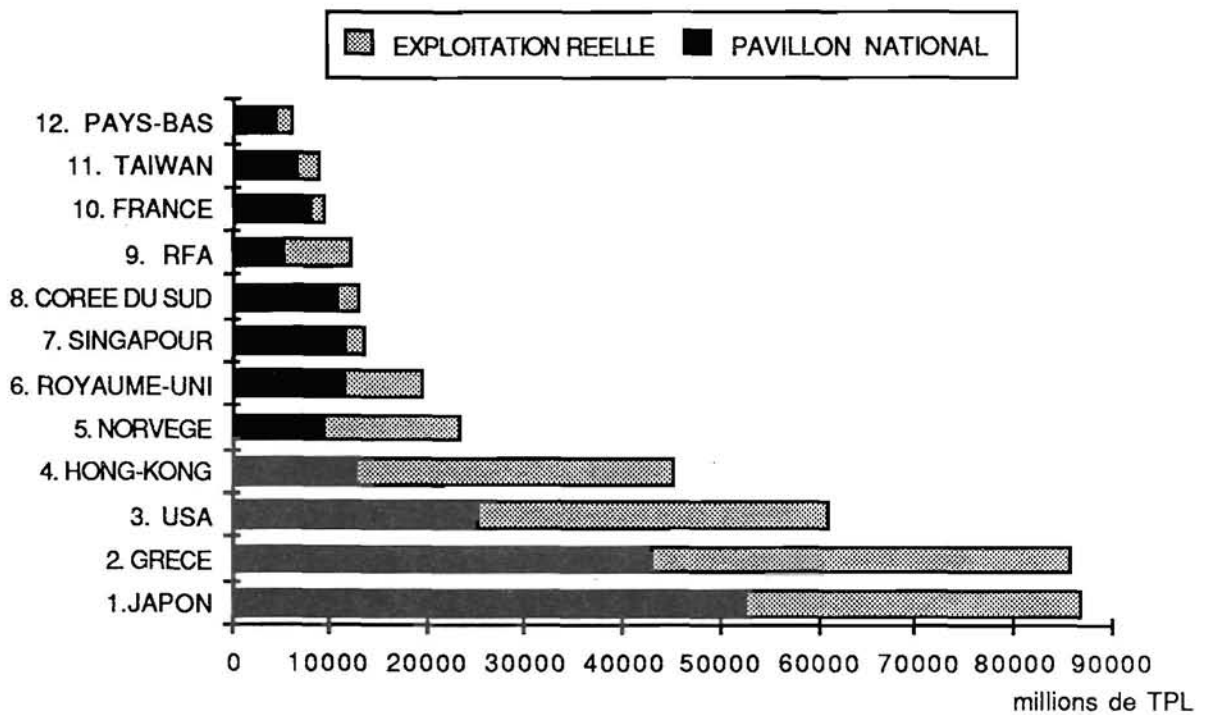
*d'après le Lloyd's Register of Shipping*

## Annexe 6 : Flottes contrôlées

Critère : propriété effective

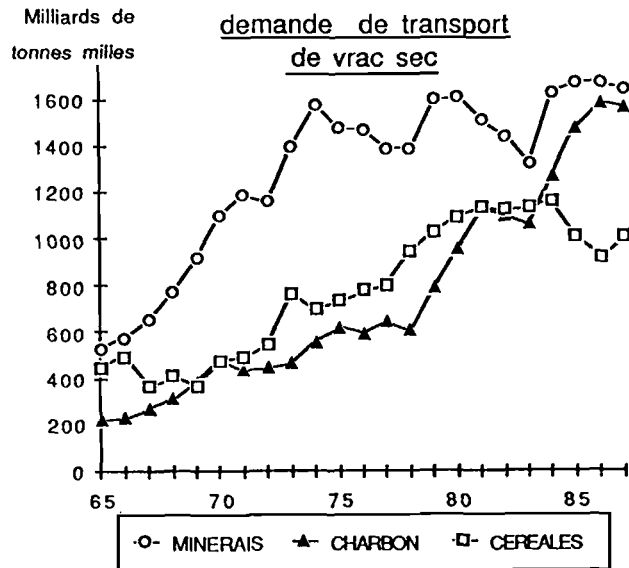
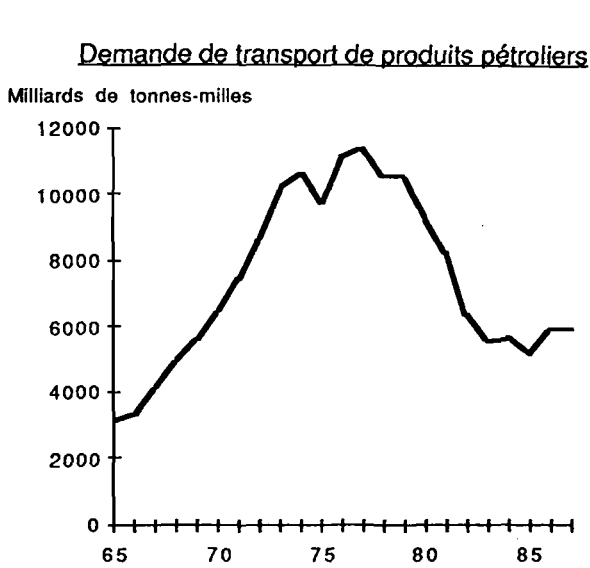


Critère : exploitation réelle

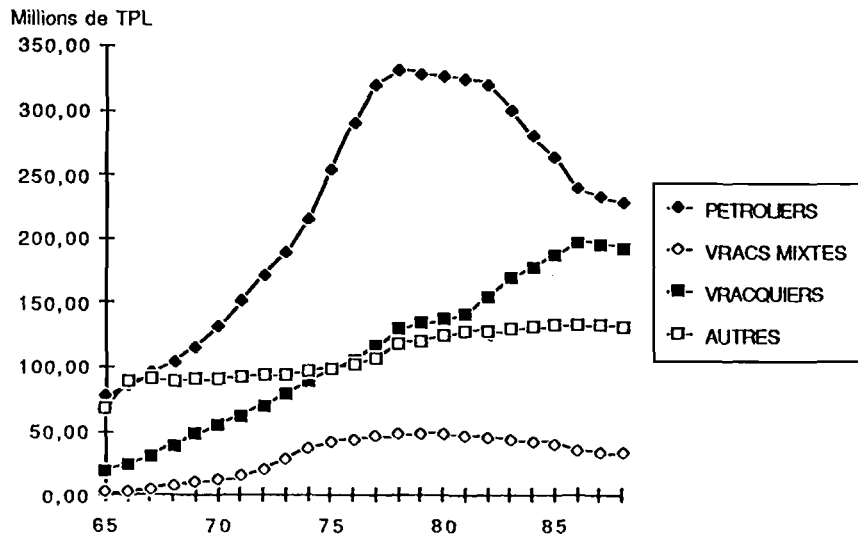


Cruce - Juillet 1987

Annexe 7 : Evolution de l'offre et de la demande mondiale  
transport de pétrole et de vrac sec



Flotte mondiale

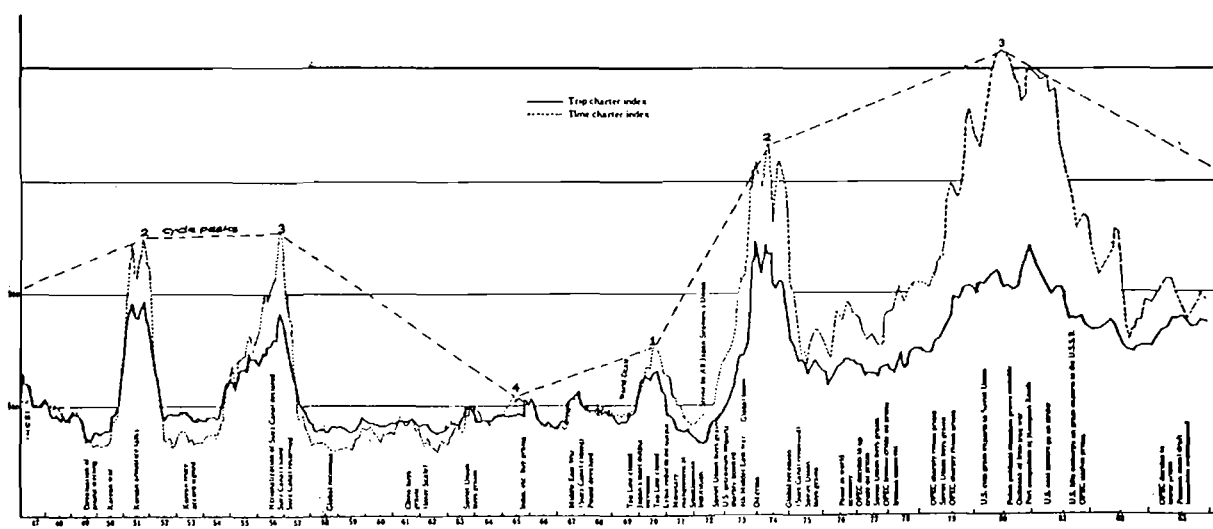


Fearnleys- Egers

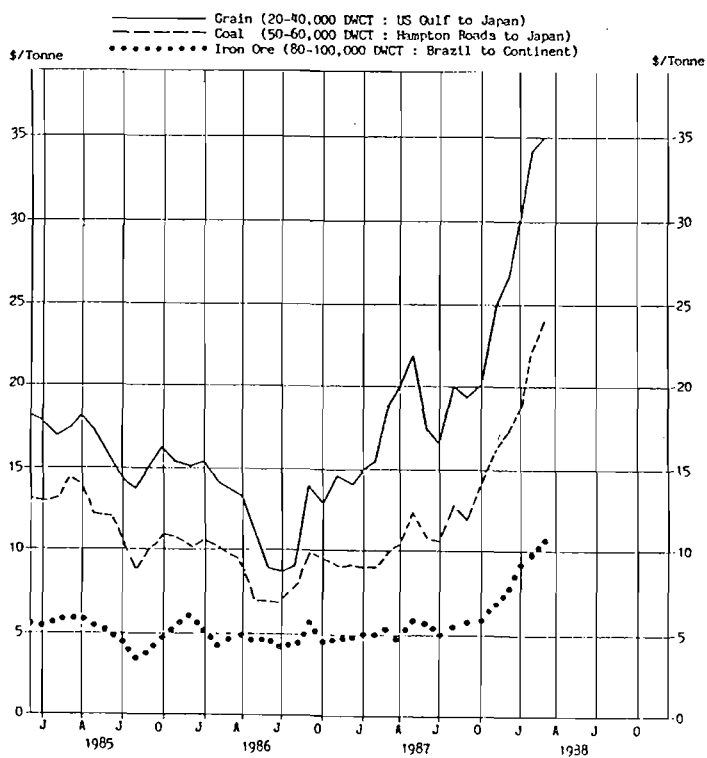


Annexe 8 : Variations du taux de fret sur le marché du tramp

Affrètement au voyage- Affrètement au temps  
1947 - 1983



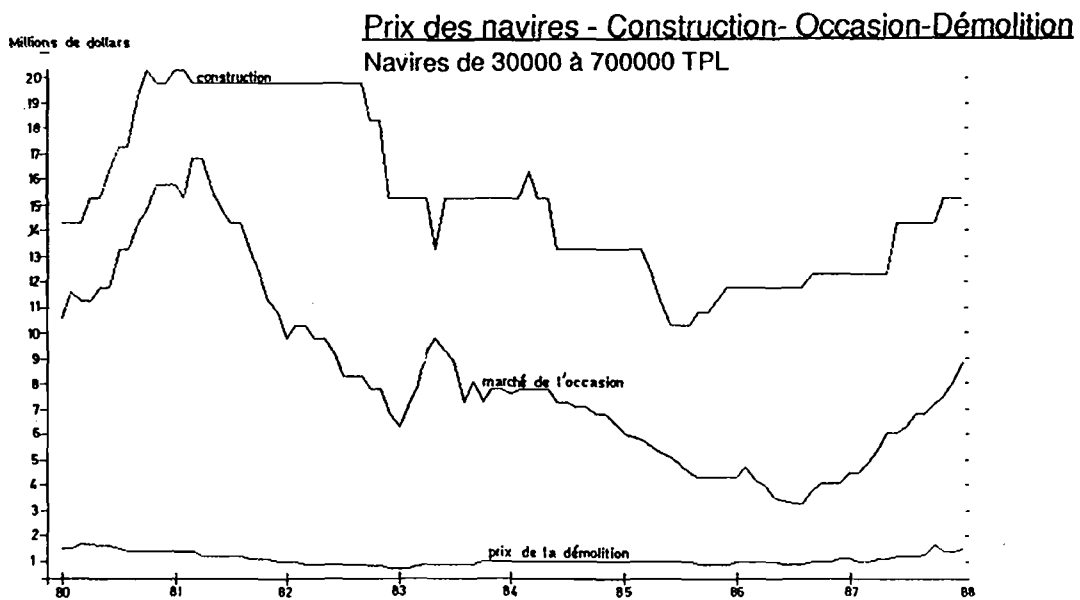
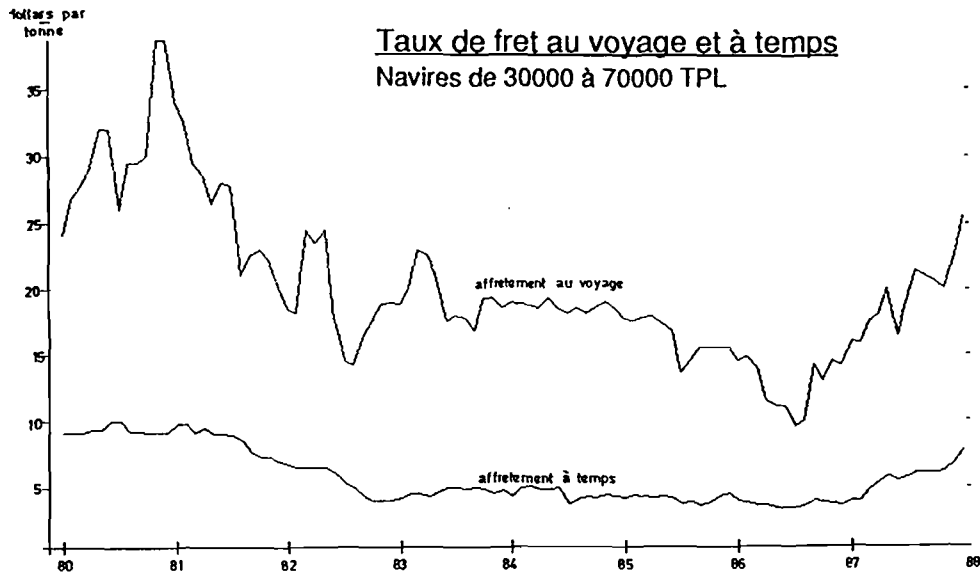
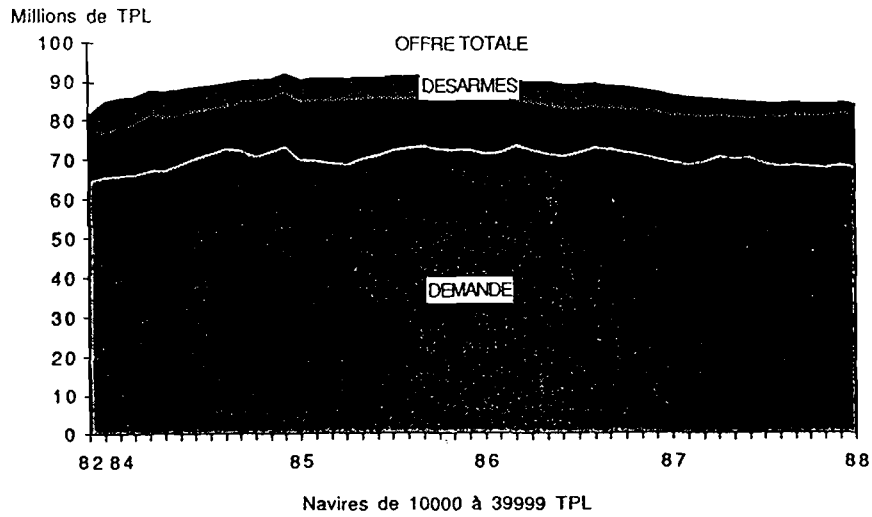
Taux de fret 1985-1988  
Transport de céréales, du charbon et de minérai de fer



Annexe 9 : l'interférence entre le marché du fret et le marché des navires

Exemple du vrac sec

surcapacité

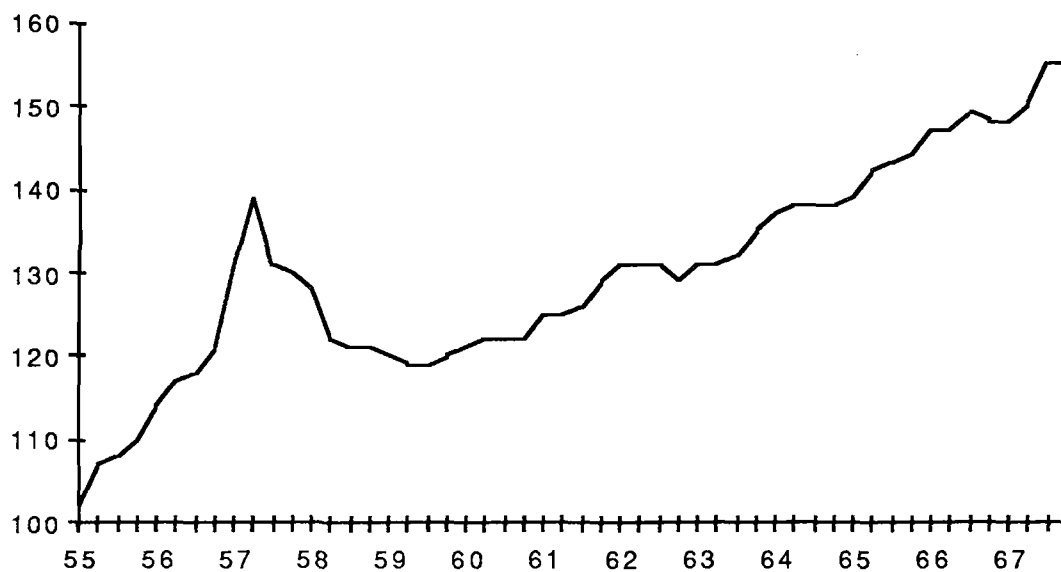


D'après Shipping Economist

Annexe 10 : Indices allemands du taux de fret des lignes régulières

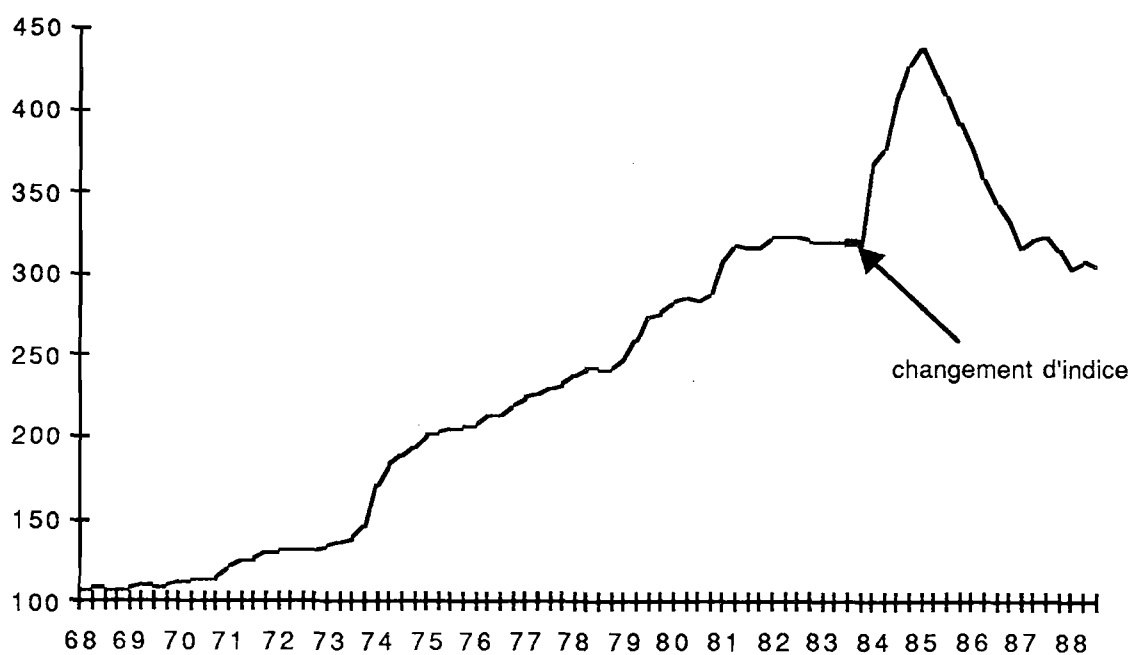
1955 - 1967

Base 100 en 1954



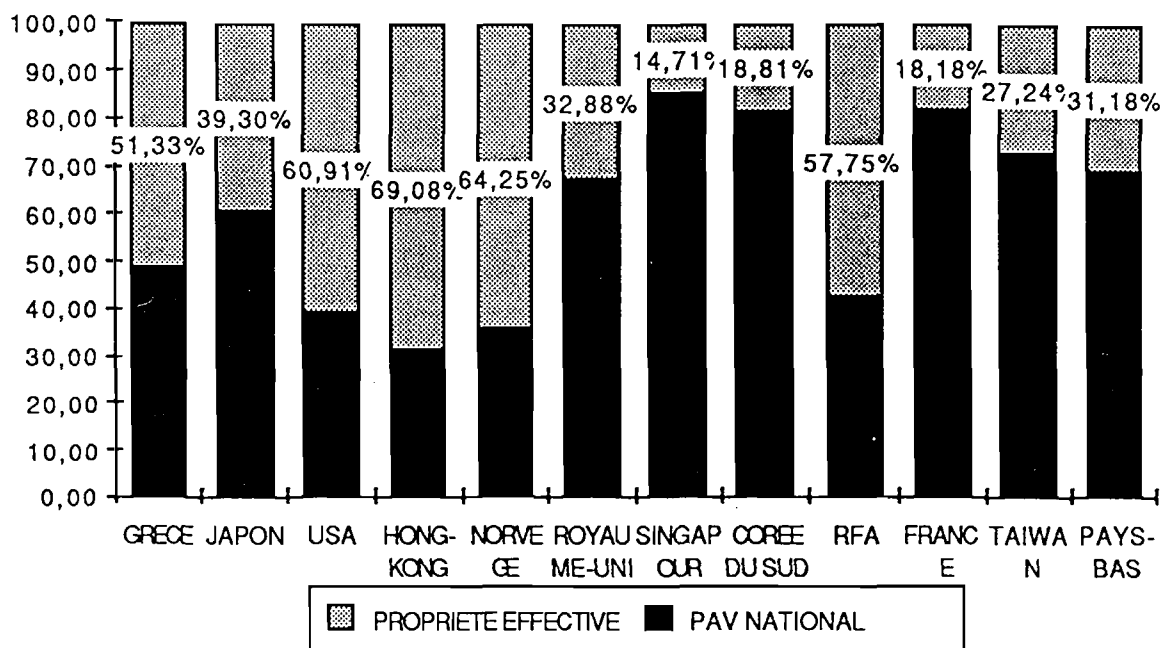
1968 - 1988

Base 100 en 1965



## Annexe 11 : Le dépavillonnage

### Part de la flotte sous libre immatriculation



Cruce - Juillet 1987

### les stratégies de dépavillonnage

| Pavillon    | en %     |         |        |           |                       |        | TOTAL |
|-------------|----------|---------|--------|-----------|-----------------------|--------|-------|
|             | NATIONAL | LIBERIA | PANAMA | SINGAPOUR | REGISTRE-BIS NATIONAL | AUTRES |       |
| Compagnies  |          |         |        |           |                       |        |       |
| EVERGREEN   | 44       |         | 56     |           |                       |        | 100   |
| MAERSK      | 77       | 11      |        | 12        |                       |        | 100   |
| N.Y.K.      | 93       |         | 6      |           |                       | 1      | 100   |
| HAPAG LLOYD | 90       |         | 5      | 5         |                       |        | 100   |
| HYUNDAI     | 96       |         | 4      |           |                       |        | 100   |
| C.G.M.      | 72       | 2       | 10     |           | 7                     | 9      | 100   |
| C.N.N.      | 74       | 3       |        |           |                       | 13     | 100   |
| S.N.C.D.V.  | 48       | 10      | 12     |           | 5                     | 25     | 100   |
| LEIF HOEG   | 26       |         | 23     |           | 5                     | 51     | 100   |

Lloyd's Register of Shipping

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

---

Armements

|   |  |
|---|--|
| Compagnie Générale<br>Maritime (C.G.M.) :                           | M. Claude ABRAHAM, Président<br>M. Jacques RIBIERE, Vice-Président   |
| Société Navale et<br>Commerciale Delmas-<br>Vieljeux (S.N.C.D.V.) : | M. François WEBEN, Directeur général<br>adjoint<br>M. Keith MARTIN, agent maritime au<br>Havre<br>Commandant ENET, commandant du<br>YOLANDE DELMAS, et l'ensemble de<br>l'équipage au cours de la traversée<br>LE HAVRE-HAMBOURG-ROTTERDAM |
| SA LOUIS DREYFUS :  | M. Philippe POIRIER d'ORSAY, Directeur   |
| CETRAGPA :  | M. Jean Pierre GAUTHIER, Directeur   |
| Compagnie Nationale<br>de Navigation (C.N.N.) :                     | M. Pierre de DEMANDOLX, Directeur  |
| UNITRAMP :  | M. Jean-Yves THOMAS, Directeur général   |
| Société Nationale<br>Corse-Méditerranée<br>(S.N.C.M.) :             | M. Jean-Pierre ISOAR, Directeur général  |
| MARSEILLE-FRET :  | M. Raymond VIDIL, Directeur  |
| Compagnie Maritime<br>d'Affrètement (C.M.A.) :                      | M. STALLA-BOURDILLON, Directeur financier  |
| COMPAGNIE FRANCAISE<br>DE NAVIGATION-TOTAL :                        | M. Louis BOUZOLS, Président  |
| LEIF HOEGH GROUP :  | M. Westie HOEGH, Président   |
| EVERGREEN :   | M. Edouard de CLEBSATTEL, agent général  |

Auxiliaires de transport et Ports autonomes

---

OCTOTRANS (NVOCC) : M. ISOUX, Directeur général  
HESNAULT M. Pierre HESNAULT, Président  
(Commissionnaires) M. Martin FRAISSIGNES, Directeur  
SOCIETE SOMABA (LE HAVRE)  
LAGER UND SPEDITION GESELSCHAFT (L.S.G.) (Entreprise de Manutention  
Hambourg)

PORT AUTONOME DE MARSEILLE

PORT AUTONOME DU HAVRE : M. AVERINOS

BARRY-ROGLIANO et SALLES  
(société de courtage  
d'affrètement) : M. Pierre JOURDAN-BARRY

Chargeurs

DAVAL : M. FOUCHARD, Directeur des transports  
ELF : M. Jean CHAPON, Président  
CAT (Renault) : M. JOUAN, Inspecteur des achats  
GEFCO (Peugeot) : M. Jacques BALVAY, Chef de service  
S.A. LOUIS DREYFUS : MM. Didier HEILBRONN et Louis PENSILVY  
(affrètement)

administrations françaises

SECRETARIAT D'ETAT  
A LA MER : M. Alain JOLIVET, Conseiller technique  
du Secrétaire d'Etat  
M. Michel MEYNET, Sous-Directeur  
M. Pierre LATRILLE, Chef de Bureau  
Mme Elisabeth CATTI, chef de bureau  
M. Régis CONFAYREUX, Administrateur  
des affaires maritimes

MINISTERE DE L'ECONOMIE  
DES FINANCES

DREE M. DELEUR, Chef de service  
S.L.F. M. PIGALLE, Chef de bureau

MINISTERE DES AFFAIRES  
ETRANGERES M. Patrick GAUTRAT, chef de service  
M. Alain HOLLEVILLE, administrateur civil

MINISTERE DES TRANSPORTS M. Philippe GRESSIER, Directeur

MINISTERE DE LA DEFENSE Vice-Amiral BERGOT Sous-Chef de la  
division Plan à l'Etat-Major  
de la Marine Marchande  
Contre-Amiral TRIPIER Sous-Chef de  
l'Etat-Major de la Marine Nationale

administrations Etrangères et Organisations Internationales

C.E.E. Dr Jürgen ERDMENGER, Directeur  
des Transports Maritimes

ROYAUME-UNI Dr Finn LAURSEN, chargé d'enseignement  
à la London School of Economics  
M. M.G. HOGGER, sous-directeur,  
Foreign Office  
Dr Elisabeth FORSTER, Marine Technology  
Directorate

ALLEMAGNE FEDERALE Dr STRAUSS, Directeur de la Flotte  
de Commerce  
M. HOFMANN, Directeur-Adjoint

NORVEGE Mme Turid KONGSWILD, Conseiller  
à l'Ambassade

PANAMA M. Ricardo DUQUE, Consul

BRESIL M. Murillo-Rubens-HOBBENIZ DE MAIA, Surintendant  
de la flotte de commerce

JAPON M. MARUYAMA Conseiller des Affaires  
Etrangères

URSS M. Valentin KOUROV, représentant en  
France des armements soviétiques (MORFLOT)

Organisations professionnelles

COMITE CENTRAL  
DES ARMATEURS DE FRANCE Mme Agnès de FLEURIEU, délégué général  
Mme ODIER, responsable du service  
juridique

C.G.T. OFFICIERS M. Raymond CHARPIOT

C.G.T. MARINS M. François LAGAIN

personnalités qualifiées

M. GUILLAUME, Conseiller d'Etat  
M. Pierre LEONARD, Président du Conseil  
Supérieur de la Marine Marchande  
M. Pierre BAUCHET, Professeur  
à l'Université de PARIS I, vice-président  
du Conseil Supérieur de la Marine Marchande  
M. François GROSRICHARD, Journaliste  
Mme Monique JAMOIS, Directeur de  
l'I.E.T.M. (Institut d'économie  
des transports maritimes)

## CHAPITRE 4

### SÉCURITÉ ET SAUVETAGE EN MER LE CAS DE LA PLAISANCE

sous la direction de l'Amiral Yves LEENHARDT  
*Président de la Société Nationale de sauvetage en mer*

Par MM. BARBAZA Jean  
BROCART Benoît  
CAZOTTES François  
Mme DALMAS Dominique  
Mlle GRASSI Sylvie-Anne  
M. GUO Chunlin  
Mme LE NOAN Anne-Chantal  
MM. LEMAZIER Patrick  
MURCIA Marc  
PRUDHOMME Arnaud  
VITOUX Jean-François  
WERNER François



## SOMMAIRE

|   |       |
|---|-------|
| INTRODUCTION  | P. 1  |
| <b>I.- <u>COMPLÉTER LA PRÉVENTION</u></b>   | P. 3  |
| <b>A/ L'action préventive a rendu plus sûr l'environnement du plaisancier</b>                           | P. 3  |
| <b><u>1.- La plaisance s'est insérée dans un cadre maritime préexistant</u></b>                         | P. 3  |
| 1.1.- Le plaisancier bénéficie des aides à la navigation professionnelle                                | P. 4  |
| 1.2.- Les règles de navigation ont été complétées pour la plaisance                                     | P. 4  |
| <b><u>2.- Un dispositif spécifique assure la sécurité du navire de plaisance</u></b>                    | P. 7  |
| 2.1.- Le dispositif, créé pour la plaisance, s'est adapté à son développement                           | P. 7  |
| 2.2.- Le dispositif, original et efficace, mérite d'être préservé                                       | P. 10 |
| <b>B/ L'accent mis sur la réglementation n'a pas permis de former et de sensibiliser le plaisancier</b> | P. 12 |
| <b><u>1.- La France attend trop de la réglementation</u></b>  | P. 13 |
| 1.1.- Le matériel obligatoire n'apporte pas une garantie de sécurité                                    | P. 13 |
| 1.2.- Le permis bateau n'apporte pas une garantie de formation  | P. 13 |
| <b><u>2.- Les formes non-réglementaires de prévention ont été négligées</u></b>                         | P. 16 |
| 2.1.- La formation volontaire ne répond pas aux besoins des plaisanciers                                | P. 16 |
| 2.2.- Les actions de sensibilisation demeurent rares et dispersées                                      | P. 17 |

|   |       |
|---|-------|
| <b>C/ Propositions</b>  | P. 19 |
| <b><u>1.- Assurer l'évolution des dispositions techniques liées au navire</u></b>                               | P. 19 |
| 1.1.- Alléger les dispositions relatives au matériel de sécurité obligatoire                                    | P. 19 |
| 1.2.- Préserver l'efficacité des règles de sécurité du navire   | P. 20 |
| <b><u>2.- Préciser les conditions de l'action administrative en matière de navigation</u></b>                   | P. 21 |
| 2.1.- Simplifier la répartition des pouvoirs et des responsabilités   | P. 21 |
| 2.2.- Mieux assurer le respect des règles de navigation   | P. 22 |
| <b><u>3.- Développer l'esprit de sécurité des plaisanciers</u></b>  | P. 23 |
| 3.1.- Garantir la qualité de la formation   | P. 23 |
| 3.2.- Développer les actions de sensibilisation en direction des plaisanciers                                   | P. 25 |
| <br>  |       |
| <b>II.- <u>PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DU SAUVETAGE</u></b>  | P. 27 |
| <br>  |       |
| <b>A/ Le système français de sauvetage se caractérise par la coordination autonome d'intervenants multiples</b> | P. 28 |
| <b><u>1.- Le secteur public occupe une large place dans le système français de sauvetage</u></b>                | P. 28 |
| 1.1.- Les intervenants publics en mer sont nombreux   | P. 29 |
| 1.2.- Le sauvetage représente pour la collectivité une charge non négligeable                                   | P. 31 |
| <b><u>2.- Mais La France associe un organisme privé à la mission de sauvetage</u></b>                           | P. 31 |
| 2.1.- Comme dans les sociétés de sauvetage étrangères, le bénévolat fait la force de la SNSM                    | P. 32 |
| 2.2.- Mais elle ne parvient pas, comme elles, à se financer sur fonds privés                                    | P. 32 |

|   |       |
|---|-------|
| 3.- <u>Une coordination autonome garantit l'efficacité d'un système à intervenants multiples</u>    | P. 34 |
| 3.1.- Les CROSS, sous l'autorité du préfet maritime, coordonnent le sauvetage                       | P. 34 |
| 3.2.- La plaisance n'a pas vraiment remis en cause le fonctionnement des CROSS                      | P. 35 |
| <b>B/ Faut-il renoncer à l'originalité du système français ?</b>                                    | P. 37 |
| 1.- <u>Le caractère mixte du système français n'est pas sans inconvénients</u>                      | P. 38 |
| 1.1.- L'organisation manque de cohérence  | P. 38 |
| 1.2.- La question du financement est mal résolue  | P. 39 |
| 2.- <u>L'adaptation d'un modèle étranger ne constitue pas une solution</u>                          | P. 41 |
| 2.1.- Une "Coast-Guard à la française" n'est guère réaliste   | P. 41 |
| 2.2.- Un système purement privé ne correspond pas encore aux mentalités                             | P. 43 |
| <b>C/ Propositions</b>  | P. 44 |
| 1.- <u>Accroître la participation du plaisancier aux frais de l'assistance et du secours en mer</u> | P. 44 |
| 1.1.- Faire payer l'assistance aux biens  | P. 44 |
| 1.2.- Financer le sauvetage par l'assurance ?   | P. 45 |
| 2.- <u>Donner à la SNSM les moyens d'un développement autonome</u>                                  | P. 46 |
| 2.1.- Réorienter l'effort des pouvoirs publics  | P. 47 |
| 2.2.- Rendre plus dynamique la SNSM   | P. 48 |
| <b>CONCLUSION</b>   | P. 49 |

"Nous avons mis et mettons sous notre protection et sauvegarde les vaisseaux, leurs équipages et chargements qui auraient été jetés par la tempête sur les côtes de notre royaume, et enjoignons à nos sujets tout devoir pour secourir les personnes qu'ils verront dans le danger de naufrage".

Si cette ordonnance royale du 27 août 1681 témoigne d'une préoccupation ancienne de l'Etat pour le sauvetage des personnes, celui-ci a surtout cherché à prévenir les naufrages.

Ce sont les professionnels qui, en matière de secours, ont peu à peu mis au point leur propre système d'entraide, en créant notamment des sociétés de sauvetage qu'ils animaient eux-mêmes.

Parallèlement à ces efforts, les assureurs, afin de mieux connaître les risques qu'ils couvrent et de les limiter, ont imposé des règles de construction des navires établies par les sociétés de classification.

Le dispositif de sécurité et de sauvetage ainsi élaboré résulte d'un compromis entre les impératifs de sécurité, les aspirations des marins professionnels à la liberté dans leur activité et les contraintes économiques.

Mais l'essor de la plaisance a changé l'approche de ces questions. Depuis les années 1950, les loisirs balnéaires se sont fortement développés. Le nombre des bateaux de plaisance immatriculés est passé de 20 000 en 1950 à 700 000 en 1987 ; s'y ajoutent un parc de planches à voile estimé à 450 000 et les autres engins non immatriculés.

La majorité des marins qui naviguent près des côtes françaises sont aujourd'hui des plaisanciers. Ils sont souvent peu conscients des risques qu'ils encourent et font courir aux autres. Malgré la longueur de ses façades maritimes, la France n'est, en effet, pas un pays de marins. Contrairement au Royaume-Uni où aucun point du territoire n'est à plus de 150 kilomètres du rivage, les Français ont longtemps vécu tournés vers l'intérieur des terres. Ces marins occasionnels ne viennent sur le littoral que pour leurs vacances et n'ont guère de contacts avec les milieux maritimes traditionnels. Ils conçoivent la mer comme un espace de loisirs et de liberté, non comme un milieu parfois hostile dont il faut apprendre les lois.

Ces données nouvelles ont suscité un besoin d'adaptation de l'action préventive. Elles ont conduit la puissance publique à se soucier de la protection des tiers et du consommateur et à adopter des règles de sécurité dont certaines pourraient cependant être remises en cause en 1993.

Le développement de ces activités de masse a également provoqué des tensions sur le système de sauvetage qui est par nature commun aux professionnels et aux plaisanciers. Près des trois quarts des opérations de sauvetage sont, en effet, liées à la navigation de plaisance. Cependant, le dispositif de sécurité donne des résultats assez satisfaisants : le nombre d'accidents et d'interventions a, certes, fortement augmenté mais dans des proportions moindres que la flotte elle-même.

Contrairement à la tradition maritime, le plaisancier participe très peu à la mise en oeuvre de sa propre sécurité, faisant ainsi peser une charge importante sur la collectivité. A la différence des plaisanciers de certains pays étrangers, il ne se soucie guère de sa propre formation et s'intéresse peu à l'organisation du sauvetage.

Il apparaît donc nécessaire de compléter l'action préventive en mettant l'accent sur le plaisancier lui-même. Pour préserver l'efficacité du système de sauvetage, il faut aussi mieux l'impliquer dans son fonctionnement.

## I.- COMPLÉTER LA SÉCURITÉ

Pour assurer la sécurité des marins professionnels, particulièrement exposés au danger, l'Etat a été conduit à prendre une série de mesures préventives. Ces dispositions portent sur la formation des hommes, la construction des navires et les conditions de navigation.

Lorsque la plaisance a commencé à se développer, les pouvoirs publics n'ont pas pris en compte sa spécificité et lui ont appliqué les règles existantes.

Mais une telle logique a montré rapidement ses limites. Aussi, dans certains domaines, des textes particuliers ont été pris. Ceci explique que cette activité de loisir soit enserrée dans un cadre normatif relativement strict.

Ces normes privilégient l'environnement du plaisancier, c'est à dire le bateau sur lequel il navigue et le cadre dans lequel il évolue. Elles n'ont pas suffisamment responsabilisé le plaisancier lui-même.

### A/ L'ACTION PRÉVENTIVE A RENDU PLUS SÛR L'ENVIRONNEMENT DU PLAISANCIER

La plaisance s'est insérée dans un cadre maritime organisé à l'origine pour des activités professionnelles. Le souci d'assurer la sécurité des plaisanciers a conduit à prendre en compte la spécificité des bateaux utilisés.

#### **1.- La plaisance s'est insérée dans un cadre maritime pré-existant**

En l'absence d'action spécifique des pouvoirs publics, l'adaptation de la plaisance aux conditions professionnelles de navigation s'est opérée progressivement. Elle a nécessité des aménagements plus ou moins importants selon les domaines considérés.

Ainsi, le développement de la plaisance n'a pas remis en cause l'essentiel du dispositif d'aide à la navigation. En revanche, la réglementation de la circulation a dû évoluer.

### 1.1.- Les plaisanciers bénéficient des aides à la navigation professionnelle

Afin de limiter les dangers de la mer, l'Etat a, depuis deux siècles, mis en place des aides à la navigation professionnelle. Ces dispositifs se sont superposés si bien que le littoral français offre aujourd'hui une gamme complète de matériels et d'équipements dont le plaisancier bénéficie.

Le réseau de signalisation comprend des phares, des balises et des bateaux-feux. 63 sémaphores assurent un guet visuel dans un rayon de 10 milles, relayés au Cap Gris-Nez et à Corsen par les radars des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

A partir de relevés qu'il établit pour les professionnels, le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) diffuse des cartes simplifiées pour la plaisance (cartes P). Elles donnent des informations sur la côte, les ports, les obstacles sous-marins, la réglementation de la circulation et les réseaux de radio-navigation. En revanche, les instructions nautiques, obligatoires à bord, restent trop complexes. Nombre de plaisanciers réclament leur simplification.

D'autres aides, plus récentes, se développent. Les moyens radio et tout particulièrement la V.H.F. permettent à la fois de lancer des appels, de recevoir des informations et, avec l'aide d'un goniomètre, d'estimer sa position. Les plus gros bateaux en sont aujourd'hui pourvus.

Les équipements actuels donnent satisfaction. Toutefois, la fermeture de certaines infrastructures existantes et qui n'ont plus d'utilité (radio phares HF en particulier) pour des marins professionnels moins nombreux et mieux équipés, pourrait compromettre la sécurité des plaisanciers. Pourtant, l'Etat n'est pas moins fondé à assurer la sécurité d'une activité de loisirs qu'à faciliter la navigation professionnelle. Dans les deux cas, il s'agit de rendre plus sûr le domaine public maritime.

La sécurité de la plaisance devrait être encore améliorée dans le futur grâce aux satellites de communication et de repérage actuellement utilisés par la marine marchande. En dépit de son efficacité, le coût élevé de ce système le réserve pour l'instant aux courses au large et aux croisières hautes.

### 1.2.- Les règles de navigation ont été complétées pour la plaisance

Plusieurs textes ont été élaborés au plan international. Ils visent à unifier les réglementations nationales et à rendre obligatoires certaines règles de navigation dans les eaux internationales. Par exemple, la convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer, signée le 20 octobre 1972, est applicable à l'ensemble des engins de plaisance y compris les planches à voile.

Pris sans référence à la plaisance, qui ne figure pas parmi les priorités de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), ils concernent toutefois peu la navigation côtière. Il a donc fallu, au plan national, réglementer et contrôler la circulation près des côtes.

#### \* Police et surveillance près des côtes

Si la circulation au large n'est pas sans danger, c'est en fait près des côtes que se concentre la navigation de plaisance et que les risques sont les plus grands. En 1987, le tiers des interventions recensées par les CROSS a eu lieu à moins de 300 mètres du rivage.

- **La police de la navigation.** Jusqu'à la loi "littoral" du 3 janvier 1986, le préfet maritime était seul détenteur du pouvoir de police dans les eaux territoriales. Depuis, il partage avec le maire les pouvoirs de police dans une bande de "300 mètres à compter de la limite des eaux". Le maire, conformément à l'article 32 de la loi, exerce "la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés". Le préfet maritime conserve, dans la zone des 300 mètres, le pouvoir d'édicter des réglementations générales (exemple : la limitation de vitesse à 5 noeuds) ainsi que la police des engins immatriculés.

Le pouvoir ainsi donné au maire correspond au désir des communes de maîtriser davantage leur littoral. Mais l'insuffisante précision de la loi rend son application difficile. La coexistence de plusieurs types d'activités nautiques dans un espace restreint suppose l'édiction d'un plan de balisage. Cette procédure exige souvent un acte du maire et un acte du préfet maritime. Dans la pratique quatre documents distincts sont parfois nécessaires. La détermination de la zone des 300 mètres est malaisée, notamment dans les baies. Sur le littoral de l'Atlantique ou de la Manche, cette bande peut se déplacer de plusieurs kilomètres au gré des marées. Cette zone a toutefois une justification concrète : c'est la limite de navigation autorisée pour les engins de plage.

- **La surveillance des activités nautiques.** La loi littoral prévoit que le maire "délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités [nautiques]. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés".

En dépit de ces dispositions et en l'absence de jurisprudence sur cette loi, certains élus craignent de voir leur responsabilité engagée pour défaut de surveillance ou de réglementation dans le cas où ils n'auraient pas défini de telles zones.



Par ailleurs, la diversité des situations locales fait que toutes les communes ne sont pas en mesure de faire face à ces nouvelles obligations.

\* Le respect des règles de navigation

Le partage des compétences dans l'édiction de la réglementation rend celle-ci difficilement applicable d'autant qu'elle est souvent méconnue. Une répression peu dissuasive n'en facilite pas non plus le respect.

Les véliplanchistes ne connaissent pas, pour la plupart, l'interdiction de s'éloigner à plus d'un mille de la côte. La prescription générale de limitation de la vitesse à 5 noeuds dans la zone littorale et les ports n'est pas connue des plaisanciers. Les chenaux créés pour concilier les différentes activités nautiques sont ignorés. Tel est le constat fait à l'occasion d'une opération "coup de poing" conduite par le préfet maritime dans le golfe de Saint-Tropez durant l'été 1987.

En outre, la répression est peu dissuasive. En effet :

- La plaisance pose des problèmes particuliers aux administrations chargées de la répression, en raison de la très forte concentration estivale et du grand nombre d'infractions commises dans un espace réduit. Or, le nombre des personnes habilitées à constater le non-respect de la réglementation est réduit. Seuls, en effet, les officiers de police judiciaire ont compétence générale pour verbaliser. D'autres autorités ne sont habilitées à le faire que dans leur seul domaine de compétence : administrateurs des affaires maritimes, inspecteurs de la navigation, officiers de marine, pour les arrêtés du préfet maritime ; agents assermentés pour ceux du maire. Les douanes ou les C.R.S. ne sont pas en mesure d'intervenir.

- Le manque de moyens matériels s'ajoute à ces difficultés. Certains contrôles peuvent être effectués au cours d'une sortie dans le cadre d'une mission courante ; d'autres exigent la coordination de moyens dispersés et normalement utilisés à d'autres fins. Le contrôle des infractions à la limitation de vitesse est particulièrement difficile. La gendarmerie maritime, qui est traditionnellement chargée d'assurer le respect de la réglementation, dispose de moyens limités qu'elle affecte en priorité à la police des pêches, de même que les affaires maritimes.

- Les procédures et les sanctions sont inadaptées. La plupart des procès-verbaux font référence au code pénal (art. R 26.15) et au code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Ces poursuites sont engagées devant le tribunal maritime commercial. La procédure est longue, lourde et souffre de ne pas prévoir, sauf pour les étrangers sous forme de caution, de mesure conservatoire. Le retrait du permis n'est possible qu'en cas de faute qualifiée de grave, c'est-à-dire, en fait, seulement en cas d'accident.

## 2.- Un dispositif spécifique assure la sécurité du navire de plaisance

Le navire de plaisance commence à poser un problème particulier de sécurité dans les années 1960. L'apparition de bateaux moins chers, liée à l'utilisation de matériaux nouveaux (contre-plaqué marine, polyester), favorise le fort développement de la plaisance observé pendant ces années. L'évolution du nombre d'accidents graves, qui lui est parallèle, tient autant à l'inexpérience des plaisanciers qu'aux défauts de certains navires. Aucune règle de construction propre à la plaisance n'est alors en vigueur.

En 1960, le bureau de la plaisance est créé au sein du ministère des transports, chargé des questions maritimes. En concertation avec les professionnels, ce service élabore le premier texte concernant la sécurité des navires de plaisance (décret du 9 juillet 1962). En 1969, interviennent les textes fondamentaux (décret et arrêté du 28 février 1969). Ils ont été complétés notamment par le décret du 28 septembre 1987 qui institue de nouvelles modalités de contrôle.

### 2.1.- Le dispositif, créé pour la plaisance, s'est adapté à son développement

Mis à part les navires de plaisance d'une longueur supérieure ou égale à 25 mètres, peu nombreux, auxquels s'appliquent les règles des bâtiments de transport ou de pêche de mêmes caractéristiques, les bateaux de plaisance sont soumis à des dispositions spécifiques. Elles sont rassemblées dans le règlement de sécurité des navires annexé à l'arrêté du 23 novembre 1987. L'ensemble constitue un dispositif très détaillé et précis.

#### \* Des contraintes différentes selon les navires

Les embarcations de plaisance sont classées en fonction des contraintes croissantes de sécurité qu'elles supportent. On distingue ainsi :

- les engins de plage (limite de navigation : 300 mètres), dont la liste est définie de façon exhaustive (voir annexe ) et pour lesquels aucune disposition particulière n'est prévue ;
- les embarcations légères de plaisance (longueur inférieure à 5 mètres) auxquelles ne s'applique qu'un dispositif réduit ;
- les navires de plaisance autres que les embarcations légères ;
- les navires de plaisance à utilisation collective, d'une longueur supérieure ou égale à 10 mètres, soumis à des dispositions plus contraignantes.

Les règles applicables concernent essentiellement la construction et l'équipement obligatoire à bord du navire.

Les règles de construction portent sur les caractéristiques physiques du navire :

- les matériaux de construction, la solidité de la coque, le compartimentage. Ces dispositions ont pour objet d'assurer une solidité et une flottabilité suffisantes ;
- l'appareil de propulsion, les installations pour l'utilisation des hydrocarbures, les installations électriques. Il s'agit ainsi de prévenir les incendies et les accidents d'origine électrique ;
- la protection contre les chutes à la mer ;
- l'insubmersibilité, obligatoire pour les voiliers multicoques. Un navire est dit insubmersible lorsque, plein d'eau, il flotte avec une assiette normale dans des conditions de sécurité suffisantes ;
- l'habitabilité et l'hygiène.

L'équipement obligatoire de sécurité comprend le matériel de sécurité et de sauvetage, le matériel d'assèchement et de lutte contre l'incendie, les documents et instructions nautiques (voir liste en annexe 5).

Le corps de règles applicables au navire et le matériel de sécurité obligatoire à bord dépendent de la catégorie de navigation dans laquelle il est classé. Il existe six catégories de navigation, fonction de l'éloignement maximal des côtes autorisé (voir annexe 7).

#### \* La réforme du contrôle du navire

La commission nationale de sécurité de la navigation de plaisance, créée en 1969, joue un rôle central dans le contrôle des règles de sécurité des navires, ainsi que dans l'approbation des documents relatifs aux équipements de sécurité obligatoires à bord. Regroupant des représentants des pouvoirs publics, des industries nautiques, des assureurs et des plaisanciers, elle ne dispose pas de moyens propres. Dans la pratique, les études nécessaires sont effectuées bénévolement par les membres de la commission.

Peu adaptée, la procédure antérieure de contrôle, exigeant une visite annuelle des bateaux en service, a été modifiée : dans les faits, en raison du manque de personnel, moins d'un bateau sur vingt était contrôlé. Ce contrôle s'inscrivait dans une logique professionnelle.

Depuis le décret du 28 septembre 1987, le navire de plaisance, construit en série, est considéré comme un bien de consommation dont il s'agit de garantir la qualité. Pour les navires de série dont la longueur est comprise entre 5 et 25 mètres, les plans doivent être approuvés, comme dans le passé, par le ministre, après avis de la commission qui délivre un numéro d'approba-

tion. Le dossier est ensuite transmis au centre de sécurité dont relève le constructeur. Pendant la construction des navires, ce centre s'assure, par des visites, que les plans approuvés sont bien respectés. En cas de non conformité aux plans, le numéro d'approbation est retiré, ce qui rend impossible la commercialisation du navire. Pour les importateurs, le contrôle est effectué sur le premier bateau importé. Les navires construits ou importés à l'unité, comme ceux construits ou finis par des amateurs, doivent être approuvés par le chef du centre de sécurité du lieu de construction ou de première mise à l'eau.

Enfin, des dérogations à la réglementation publique peuvent être accordées par la commission aux navires à caractère sportif. En effet, la course au large pose des problèmes particuliers, tant en matière de sécurité que de sauvetage (voir fiche ci-dessous).

### LE CAS DE LA COURSE AU LARGE

Les problèmes de sécurité et de sauvetage suscités par la navigation de plaisance trouvent dans le cas de la course au large une illustration extrême, mais significative.

- **L'organisateur principal** assure le financement de la course grâce aux sponsors de l'événement. Il se charge aussi des relations publiques.

- **L'organisateur sportif** (Union Nationale pour la Course au Large UNCL) intervient à titre purement technique. Il détermine le parcours, se charge de l'information météorologique et contrôle le départ et l'arrivée de la course. Il veille au respect des règles de sécurité qu'il définit. Dans les faits, ces règles s'inspirent des exigences britanniques et n'empêchent en rien la responsabilité du chef de bord.

- **Les coureurs** sont considérés comme responsables du risque qu'ils prennent notamment de l'état de leur navire et de la qualité de leur équipage. En réalité, leur situation ne peut s'apprécier sans référence aux exigences de leurs sponsors.

- **Les pouvoirs publics** sont sollicités pour autoriser la course ou quand une intervention des moyens de sauvetage publics s'impose.

Les navires engagés sont soit des prototypes, soit des bateaux aux caractéristiques particulières (cas des multicoques), soit des bateaux normaux utilisés dans des conditions anormales (Minitransat). Ils sont donc "hors normes" et nécessitent une autorisation de la commission ordinairement chargée d'approuver les plans des navires. Or, elle se déclare incompétente. En effet, elle ne s'estime pas capable d'apprécier la compétence du skipper qui entre inévitablement en compte.

Certes, les coureurs sont souvent des professionnels expérimentés. Mais le risque fait partie intégrante du spectacle offert. Le poids des intérêts en jeu, l'intervention des médias peut conduire à négliger le risque réel et ses conséquences.

Les opérations de sauvetage peuvent avoir des répercussions internationales dans la mesure où les Etats chargés des zones traversées sont engagés dans l'intervention. De plus, leur coût est extrêmement élevé, du fait de l'importance des moyens nécessaires et de la longueur des opérations.

Par exemple, pour une seule course en 1987 :

- la France a dépensé 1,6 MF ;
- le Portugal a dépensé 2,2 MF.

La recherche de solutions internationales, qui serait les plus indiquées compte tenu du caractère de ces courses, est aujourd'hui impossible en raison du refus de toute réglementation de la part de grands pays organisateurs tels que la Grande-Bretagne.

Deux types de mesures sont envisageables :

- attribuer à la fédération française de voile le pouvoir d'apprécier la valeur du couple skipper/bateau au regard des exigences de sécurité,
- faire participer les organisateurs et les sponsors à l'organisation du sauvetage notamment par la mise en place de moyens d'intervention dès le départ.

## **2.2.- Le dispositif original et efficace, risque d'être remis en cause dans la perspective de 1993**

### **\* Un dispositif original**

Dans une perspective internationale, la réglementation française apparaît originale. Les règles relatives à la sécurité des navires varient selon les pays :

- elles peuvent être contenues dans une réglementation d'origine publique. De telles dispositions sont rares ;
- il peut s'agir de normes d'application volontaire d'origine privée, c'est-à-dire édictées par des constructeurs, des groupements d'utilisateurs ou des organismes privés. C'est le cas en Grande-Bretagne ;

- ces règles peuvent être posées par les sociétés de classification. Initialement constituées pour garantir la qualité des navires de commerce, les sociétés de classification ont profité du succès de la navigation de plaisance pour étendre leur champ d'intervention. En Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves, ces sociétés (Lloyd Register, Det Norske Veritas) ont élaboré des règles très précises dites règles d'échantillonnage. Ces sociétés interviennent également en Allemagne Fédérale (Germanischer Lloyd). L'Italie combine sa réglementation publique avec l'intervention d'une société de classification (RINA) qui est chargée de veiller à l'application des dispositions réglementaires.

La France privilégie des règles d'origine publique alors que d'autres Etats accordent une large place à des dispositions d'origine privée. En outre, il existe des différences d'approche : si la réglementation française impose seulement des objectifs à atteindre, certains systèmes étrangers sont plus contraignants car ils définissent les conditions techniques qui permettent d'y parvenir (règles d'échantillonnage).

#### \* Un dispositif efficace

La réglementation française concilie deux exigences apparemment contradictoires : la sécurité et la compétitivité économique.

Au regard de l'impératif de sécurité, le dispositif français est relativement bien adapté. Aujourd'hui, les accidents dus à la conception même du navire sont très rares, ce qui n'était pas le cas dans les années soixante. Le système actuel est souple et les nouvelles modalités de contrôle sont, dans l'ensemble, bien perçues par les intéressés. Néanmoins, le dispositif n'est pas à l'abri de critiques :

- La commission n'a pas toujours les moyens techniques de ses compétences. Elle ne dispose pas, en particulier, d'une cellule technique propre, si bien que les professionnels qui en sont membres jouent en même temps le rôle d'experts.

- La réglementation prend imparfaitement en compte les engins nouveaux (scooters, jet-skis...).

Certains redoutent qu'une réglementation trop élaborée rende moins compétitifs les bateaux français. Or le développement de la réglementation coïncide dans le temps avec la forte croissance des ventes de produits français auxquels elle confère un label de qualité. Le chiffre d'affaires des industries nautiques s'élève à 2 milliards de francs dont la moitié réalisée à l'exportation. La contrainte technique imposée aux constructeurs par le système français ne s'est pas révélée pénalisante. A l'inverse, les exigences liées aux règles d'échantillonnage édictées par le Lloyd Register expliqueraient les difficultés de l'industrie nautique britannique.

\* Un dispositif qui peut être remis en cause dans la perspective de 1993

En 1993, la libre circulation des marchandises devra être assurée sur tous les marchés de la CEE, sans entrave technique. Cette échéance implique une harmonisation des règles de sécurité à l'échelle européenne. Dans bien des secteurs, ce processus est lent. Pour l'accélérer, la Commission européenne préconise l'adoption d'une directive posant les grands principes et renvoyant, pour les problèmes techniques, à des normes nationales ou communautaires. Grâce à un système de reconnaissance mutuelle des essais, des normes et des certifications, un produit mis en vente légalement sur le marché d'un Etat pourra alors circuler librement à l'intérieur de la CEE.

Dans le cas des navires de plaisance, l'établissement de normes européennes ne sera pas achevé en 1993, en dépit d'une réactivation de l'effort de normalisation internationale depuis quelques années. De plus, la Commission n'envisage pas d'élaborer une directive spécifique pour les navires de plaisance. La France doit donc promouvoir l'établissement d'une telle directive.

L'attentisme, en effet, constituerait la plus mauvaise solution. Le maintien de la réglementation française ne permettra pas d'éviter la concurrence de bateaux de moindre qualité. De toute façon, le dispositif français, déjà dénoncé par certains comme une entrave technique, devra disparaître. La France a un intérêt évident à anticiper cette évolution et à peser sur le contenu même de la directive afin de préserver la compétitivité de ses industries nautiques. Certains de nos partenaires semblent en effet vouloir y faire figurer des principes très contraignants (règles d'échantillonnage) ce qui pénaliserait l'industrie française, qui bénéficie aujourd'hui d'un système plus souple.

**B/ L'ACCENT MIS SUR LA RÉGLEMENTATION N'A PAS PERMIS DE FORMER ET DE SENSIBILISER LE PLAISANCIER**

La prévention ne peut se réduire à des actions qui permettent de rendre plus sûr l'environnement. Pour qu'elle soit complète, le plaisancier doit aussi être formé et sensibilisé aux problèmes de sécurité. C'est à cette seule condition que les actions sur l'environnement trouvent leur pleine efficacité.

Cette sensibilisation peut résulter de l'effet pédagogique de la réglementation ou être obtenue par d'autres voies, excluant toute contrainte publique. La place accordée à ces deux types d'approches, parce qu'elle dépend des mentalités, est propre à chaque pays.

Pour sa part, la France a privilégié une réglementation tendant à rendre plus sûr l'environnement et à sanctionner la compétence du plaisancier. Cette démarche trouve vite ses limites et n'a pas eu l'effet escompté, d'autant qu'elle a conduit à négliger les autres formes d'action préventive.

## **1.- La France attend trop de la réglementation**

Le recours à la réglementation comme outil de prévention n'apparaît pas toujours pertinent. La France lui prête une trop grande vertu. Deux exemples l'illustrent : le matériel de sécurité obligatoire et le permis de conduire les bateaux.

### **1.1.- Le matériel obligatoire n'apporte pas une garantie de sécurité**

L'obligation d'embarquer du matériel de sécurité ne favorise pas, par son automatisme, la sensibilisation aux risques encourus. Si les plaisanciers dans leur ensemble respectent cette obligation, cela s'explique davantage par la peur des sanctions que par une réelle prise de conscience de l'utilité de ces matériels. Embarqués pour faire face à un éventuel contrôle, ils sont trop souvent remisés et oubliés dans un recoin du bateau.

L'exigence d'un matériel obligatoire, maintenue sous la pression des fabricants, est discutable. Elle semble établir un lien nécessaire entre sécurité et respect d'une obligation, alors que rien ne garantit que le plaisancier soit en mesure d'utiliser ce matériel. De même, la réglementation fait obstacle à l'apparition de nouveaux matériels plus sûrs et plus fiables, en imposant une homologation qui fige des situations acquises que rien ne justifie réellement (exemple : les vestes de quart flottantes).

Sur certains points, cette réglementation est désuète (exemples : boules de mouillage, pinoches). Sur d'autres, elle est inefficace : les signaux pyrotechniques de détresse, en dépit de spécifications élaborées (hauteur minimale, intensité lumineuse...) permettent rarement de repérer des naufragés. Les radeaux de sauvetage, d'une qualité souvent insuffisante, sont peu manoeuvrables.

Enfin, à l'étranger, des recommandations émanant des fédérations ou d'autres organismes suffisent pour que les navigateurs s'équipent afin de garantir leur sécurité.

### **1.2.- Le permis bateaux n'apporte pas une garantie de formation**

Né en 1929 du "permis de conduire des moteurs", le permis actuel, dont les règles sont fixées par le décret du 15 mars 1966, est aujourd'hui très critiqué.



\* Le permis bateaux aujourd'hui

Le permis est aujourd'hui obligatoire pour piloter les bateaux à moteur d'une puissance égale ou supérieure à 10 cv (7,36 kw) et pour barrer les voiliers à moteur auxiliaire (1).

Il existe trois types différents de permis :

- Le permis A autorise la navigation dans une bande côtière large de 5 milles. Le programme de l'examen théorique porte sur le balisage des côtes, les feux et marques des navires, les règles de barre, les signaux phoniques de manoeuvres, les signaux de détresse, d'entrée et de sortie des ports et les règles de sécurité. Le candidat passe aussi une épreuve pratique de conduite.

- Le permis B autorise toute navigation au-delà de 5 milles sur des bateaux de moins de 25 tonneaux. Les épreuves sont identiques à celles du permis A. Mais les connaissances exigées sont plus importantes.

- Le permis C autorise la conduite en toutes zones des bateaux de plus de 25 tonneaux. L'examen, purement pratique, se déroule en mer et porte sur l'ensemble du programme des permis A et B.

Plus de 46 000 permis bateaux ont été délivrés en 1987. La moitié environ du parc des navires de plaisance est concernée par l'obligation de permis.

\* Un permis contesté et critiqué

Le permis est contesté dans son principe.

Il heurte les aspirations et les mentalités de ceux pour qui la mer est par nature un espace de liberté. Les réactions suscitées par le projet de création d'un permis "voile" ont montré, dès 1966, l'opposition unanime du milieu de la plaisance (constructeurs, pratiquants, élus locaux...) au principe même d'un permis obligatoire.

Son champ d'application est incomplet et arbitraire. Il instaure entre les différents types de navire de plaisance des différences difficilement justifiables. Ainsi, il ne s'applique pas spécifiquement à la voile alors que

---

(1) Le permis est exigé quand :  $\frac{S}{P} (L - B) + 1,5 < 10$

où S est la surface de voilure  
P est la puissance du moteur  
L est la longueur du bateau  
B est le bau maximum

c'est souvent dans ce cas que la compétence du navigateur devrait être éprouvée. Enfin, il n'est obligatoire que pour la moitié des modèles de scooters.

Les programmes d'examen, notamment pour le permis A, sont inadaptés. Même en ne s'éloignant pas à plus de 5 milles des côtes, la navigation requiert des connaissances sur la cartographie, les vents, courants et marées. En revanche, le plaisancier dont l'ambition se limite au ski nautique doit être capable d'identifier les feux et marques d'un porte-avions. La distinction entre permis A et permis B est arbitraire car les compétences requises dépendent en fait des conditions locales de navigation.

Le permis est loin d'être généralisé : à l'intérieur de la CEE, cinq pays seulement l'exigent (France, Italie, RFA, Portugal et Espagne). En revanche, il n'est pas obligatoire dans un pays tel que la Grande-Bretagne où la formation est assurée par une autre voie. De plus, l'institution d'un permis obligatoire ne s'accompagne pas toujours des distinctions qui caractérisent le système français. En RFA, par exemple, il n'existe qu'un seul permis touchant l'ensemble des navires de plus de 5 CV.

#### LE PERMIS BATEAUX DANS LA CEE

| FRANCE  | BELGIQUE  | DANEMARK  | RFA   | GRECE  | ROYAUME-UNI   |
|---|---|---|---|--|---|
| Permis A<br>Permis B<br>Permis C<br>obligatoire | Permis non exigé  | Permis non exigé pour bateaux de moins de 20 tx | Permis exigé pour tous bateaux à moteur de plus de 5 CV | Permis non exigé                                   | Permis non exigé sauf pour les bateaux de plus de 80 tx   |
| IRLANDE   | ITALIE  | LUXEMBOURG                                      | PAYS BAS  | PORTUGAL   | ESPAGNE   |
| Permis non exigé                                | Permis exigé pour tous bateaux de plus de 20 CV à l'intérieur d'une zone de moins de 6 milles<br>Obligatoire pour tous voiliers au-delà | Permis non exigé                                | Permis non exigé  | Permis exigé pour tous bateaux à moteur et à voile | Permis exigé pour tous bateaux<br>. 3 brevets polyvalents "voile et moteur"<br>. 2 brevets "moteur"<br>. 1 brevet "voile" |

La préparation et le déroulement des épreuves ne sont pas davantage satisfaisants.

Le dispositif de formation ne semble pas adapté à la préparation du permis. Aucun texte ne garantit la qualité des écoles ou des formations. A peine la moitié des permis A sont préparés dans des écoles affiliées à une organisation professionnelle qui s'efforce de garantir le niveau de l'enseignement. L'exemple allemand montre que ces défauts sont évitables. L'organisation, plus sérieuse, des épreuves est confiée aux fédérations sous le contrôle de l'Etat.

L'organisation des examens n'est pas à la hauteur des ambitions de formation et de prévention du permis. Leur gestion est théoriquement du ressort des services extérieurs du ministère de la mer. L'insuffisance des moyens et le recours à des examinateurs vacataires recrutés parmi les retraités de la marine marchande et peu au fait des problèmes de la plaisance, portent préjudice à la qualité du contrôle des connaissances et à la crédibilité de la réglementation elle-même. En pratique, les conditions d'examen sont très disparates d'un centre à l'autre, et le très faible taux d'échec (5 % à Paris) peut être considéré comme le signe d'un sérieux très relatif. Il est d'ailleurs vain de vouloir valider une formation maritime par une épreuve pratique qui se déroule souvent en rivière.

## **2.- Les formes non réglementaires de prévention ont été négligées**

En raison du faible nombre de décès liés à la navigation de plaisance - moins d'une centaine par an - le phénomène des accidents en mer est trop mineur pour mobiliser durablement les pouvoirs publics et l'opinion.

Pourtant, il pourrait être dangereux, parce que le sauvetage est efficace, de négliger les actions de formation et de sensibilisation qui permettent une meilleure appréciation des risques encourus ou que l'on fait courir aux autres.

D'une manière générale, en France, la formation volontaire ne répond pas aux besoins des plaisanciers et les actions de sensibilisation demeurent rares et dispersées.

### **2.1.- La formation volontaire ne répond pas aux besoins des plaisanciers**

Contrairement au motonautisme, la voile s'appuie depuis longtemps sur de nombreuses écoles qui assurent la formation initiale du navigateur. Deux cent mille personnes (dont 100 000 scolaires) participent annuellement à des stages de voile agréés par le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports et animés par la fédération française de voile (FFV).

Toutefois, un niveau satisfaisant de formation n'y est pas toujours garanti. L'ouverture d'une école de voile n'est soumise à aucune autorisation préalable. Seule la demande d'un agrément du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports (décret du 2 août 1985) impose un minimum d'obligations qui ne sont d'ailleurs pas contrôlées en raison du manque de personnel des corps d'inspection de cette administration. De plus, comme pour toutes les activités sportives, l'enseignement de la voile, s'il est rémunéré, ne peut être dispensé que par des formateurs titulaires d'un brevet d'Etat. Leur nombre insuffisant - 185 brevets ont été délivrés en 1987 - oblige nombre d'écoles à recourir à des formateurs moins qualifiés, officiellement bénévoles, mais en fait rémunérés.

Occupant des installations souvent rudimentaires, les écoles de voile souffrent aujourd'hui d'une inadaptation de leur pédagogie aux aspirations nouvelles des plaisanciers. Beaucoup d'entre eux souhaiteraient trouver durant les stages de voile les conditions d'accueil et de confort que leur offrent d'autres sports.

Néanmoins, des évolutions positives se dessinent. Suivant l'exemple de la fédération française de ski, la FFV garantit la qualité des écoles de voile en leur décernant son label "Ecole Française de Voile". Sur 600 écoles, 350 l'ont obtenu. Conscientes de l'intérêt de la formation, certaines compagnies d'assurances, la MACIF par exemple, ouvrent leurs propres écoles de voile.

L'union des centres de plein air (UCPA), qui a choisi de suivre les évolutions de sa clientèle, est devenue ainsi le premier organisateur français de vacances nautiques en proposant des formules qui concilient formation et souci d'un cadre agréable. Même le centre nautique des Glénans tente, avec plus ou moins de succès et au risque de heurter ses fidèles, de suivre cette tendance.

## **2.2.- Des actions de sensibilisation demeurent rares et dispersées**

Information et sensibilisation sont deux domaines très largement négligés. Les rares initiatives, publiques ou privées, restent peu efficaces car elles manquent de moyens, d'unité et de relais.

### **\* Un manque de moyens**

Les moyens qui y sont consacrés sont très faibles. Les campagnes nationales initiées chaque année par l'Etat sur des thèmes considérés comme prioritaires (la planche à voile, l'homme à la mer) ne bénéficient d'aucun budget propre. Les administrations, les fédérations et les collectivités territoriales qui y sont associées puisent dans leurs ressources propres pour organiser des démonstrations ou des animations qui tendent plus à valoriser leur image de marque qu'à faire passer le message souhaité.

En fait, ces campagnes, de même que les quelques initiatives privées, ne doivent leur existence qu'à un sponsor toujours difficile à trouver. Les constructeurs en sont totalement absents ; les assureurs ne s'engagent que ponctuellement pour de faibles montants.

Il est pourtant nécessaire d'assurer un financement stable à de telles actions qui n'obtiennent de résultats qu'à la condition d'être répétées.

#### \* Un manque d'unité

Chaque organisme, avec de faibles moyens, fait un effort isolé dont les retombées sont limitées. L'opération "BOSCO" expérimentée depuis 1986 par la FFV en est un exemple. Elle consiste à mettre à la disposition de certains ports de plaisance un moniteur de voile chargé d'apporter au plaisancier ses conseils et ses services. Mais, cette initiative, prise isolément par un organisme dont l'audience demeure modeste, ne concerne qu'une dizaine de ports.

De façon aussi ponctuelle, la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) profite de certains événements médiatiques comme le tour de France à la voile pour tenter d'attirer l'attention sur les risques de la mer.

Enfin, l'information sur les conditions locales de navigation est rarement bien faite et trop souvent inaccessible.

Sans forcément rechercher l'uniformité, il est nécessaire de regrouper les efforts et d'harmoniser les messages de sécurité.

#### \* Un manque de relais

La communication ne peut être efficace que si elle est bien relayée :

- La presse spécialisée ne traite guère le thème de la sécurité qu'elle juge peu commercial.

- Le relais associatif, en dépit d'un engagement certain, est insuffisant car les fédérations et les clubs ne regroupent qu'un trop faible nombre de pratiquants (110 000 pour la voile et 1 500 pour le motonautisme pour 2 millions de pratiquants) privilégiant la compétition.

- Les élus locaux considèrent souvent que le thème de la sécurité n'est pas valorisant pour leur commune. Ils cherchent cependant à remplir au mieux leur obligation légale d'information sur les conditions de pratique des activités nautiques mais manquent souvent de conseils en la matière.

Au bord de la mer, le plaisancier est difficile à atteindre. Tous ne fréquentent pas les ports de plaisance dont les capitaineries pourraient cependant constituer un relais efficace. Les surveillants de plage manquent souvent de temps et de qualification pour remplir ce rôle.

## **C/ PROPOSITIONS**

Le dispositif de prévention en matière de plaisance est très incomplet, notamment en ce qui concerne la formation et la sensibilisation des pratiquants à la sécurité. En outre, certaines règles, quoique récemment mises en place, doivent aujourd'hui évoluer, soit sous la contrainte de l'harmonisation européenne, soit parce qu'elles n'ont pas eu les résultats escomptés.

Si la prévention demeure incomplète, cela est dû surtout au manque d'implication de la plupart des intervenants. Il est nécessaire de rendre plus sensibles aux problèmes de sécurité en mer toutes les parties prenantes afin que les constructeurs, les élus locaux, mais surtout les plaisanciers eux-mêmes viennent compléter l'action de l'Etat.

La maturation de l'idée de sécurité dans les esprits passe par une plus grande liberté laissée à chacun. Celle-ci est revendiquée de longue date par le milieu, mais elle n'a pas eu pour contrepartie une suffisante responsabilité.

Il s'agit donc d'assurer l'évolution des dispositions techniques liées au navire, de préciser les conditions de l'action administrative en matière de navigation et de développer l'esprit de sécurité des plaisanciers.

### **1.- Assurer l'évolution des dispositions techniques liées au navire**

Cette évolution permettra de rendre certaines exigences plus pertinentes : si quelques améliorations suffisent pour les règles de sécurité concernant le navire, un réaménagement profond de la réglementation du matériel obligatoire est nécessaire.

L'évolution de la réglementation doit en outre s'inscrire dans la perspective de l'harmonisation européenne pour en prévenir les effets déstabilisants pour la sécurité et la compétitivité. Les règles nationales d'origine publique fondées sur des procédures contraignantes seront vraisemblablement remises en cause.

#### **1.1.- Alléger les dispositions relatives au matériel de sécurité obligatoire**

Contesté dans son principe même, le matériel obligatoire reste d'une efficacité relative. Si sa disparition est, à terme, envisageable, un allègement des contraintes s'impose dès maintenant.

### Proposition

Laisser libre le choix du matériel : la liste des équipements obligatoires disparaît. Seule subsiste une obligation portant sur des catégories de moyens permettant de :

- lutter contre l'incendie (extincteur...)
- signaler sa position (radio, fusée, réflecteur radar...)
- se repérer (radio...)
- flotter en cas de naufrage (brassière, canot...)

Pour chacune de ces catégories, le plaisancier a le libre choix du matériel.

En conséquence, l'homologation du matériel disparaît, ce qui doit inciter les producteurs à renouveler les produits offerts.

### 1.2.- Préserver l'efficacité des règles de sécurité du navire

L'efficacité des règles actuelles de sécurité du navire est rarement mise en cause. Seule leur adaptation à l'apparition de nouveaux engins motorisés pose problème et justifie quelques aménagements tendant à améliorer la sécurité des tiers (coupe-circuit et propulsion par hydrojets obligatoires).

En revanche, la perspective d'harmonisation européenne impose une évolution beaucoup plus profonde, notamment la disparition de la procédure d'approbation des plans, d'ailleurs dénoncée par certains de nos partenaires. Son maintien serait sans utilité dans le cadre d'une reconnaissance mutuelle des normes de sécurité.

### Propositions

1. Participer activement à l'élaboration des règles et des normes de sécurité européennes en faisant prévaloir les exigences et l'expérience françaises pour éviter l'introduction de règles d'échantillonnage.

Cette participation active pourrait se traduire par un projet de directive élaboré avec les partenaires nationaux.

2. Constituer un organisme de certification à vocation nationale, voire internationale, regroupant des moyens et structures existants (FIN, AFNOR, Laboratoire national d'essais, Bureau Veritas par exemple).

## 2.- Préciser les conditions de l'action administrative en matière de navigation

Une certaine confusion règne dans la répartition des compétences administratives près du rivage.

La multiplicité des acteurs explique en partie la mauvaise information sur les conditions locales de navigation. De plus, le manque de moyens de contrôle rend les réglementations largement inopérantes.

### 2.1.- Simplifier la répartition des pouvoirs et des responsabilités

La loi littoral est à l'origine de la confusion actuelle des responsabilités et des pouvoirs.

Le maire, relais naturel de l'information sur la sécurité en bord de mer, à l'aide des offices de tourisme, des syndicats d'initiative, et des capitaineries de ports de plaisance, est le mieux placé pour exercer le pouvoir de police générale dans les 300 mètres et assurer la diffusion de cette réglementation. Avec le conseil des affaires maritimes, les petites communes sont en mesure d'assumer ces responsabilités. Cette solution permet de simplifier les procédures et d'impliquer plus directement le maire dans une politique communale de sécurité en bord de mer. Elle exige un réaménagement des pouvoirs du préfet maritime et un contrôle plus approfondi de la légalité des actes du maire.

Les difficultés liées à la détermination d'une bande de 300 mètres à compter de la limite des eaux subsistent. Elles sont inévitables : le déplacement de la zone où la réglementation municipale s'applique correspond au déplacement des activités nautiques de proximité elles-mêmes.

#### Proposition

Donner au maire un pouvoir de police générale de la navigation dans la bande des 300 mètres.

Le préfet maritime, sur le modèle du préfet de département à terre, aura compétence pour prendre les mesures de police portant sur toutes les communes de sa zone ou sur plusieurs d'entre elles et disposera d'un pouvoir de substitution en cas de carence du maire. Il exercera en outre le contrôle de légalité de ces arrêtés municipaux.

En matière de surveillance, beaucoup d'élus locaux souhaitent que soient précisées leurs obligations. La loi littoral a sous-estimé l'importance des particularités locales et n'a pas tiré toutes les conséquences, en matière de responsabilité, du partage qu'elle instaure entre zones surveillées et zones non surveillées.



Certaines communes ne sont manifestement pas en mesure de surveiller une zone, même petite, de leur littoral. La loi littoral doit donc être assouplie sur ce point pour permettre aux maires de petites communes de ne pas définir de zones surveillées. Dans sa rédaction actuelle, la loi permet de retenir dans ce cas une responsabilité municipale pour carence.

D'autre part, la notion d'activité exercée "aux risques et périls" du plaisancier mérite d'être clarifiée, notamment vis-à-vis des obligations d'information du maire.

### Proposition

Modifier l'alinéa 3 de l'article L 131.2.1 du code des communes (article 32 de la loi littoral) de la façon suivante :  
"Le maire peut délimiter une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques. (...) Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés et la responsabilité du maire se limite à une obligation d'information définie à l'alinéa ci-dessous".

## 2.2.- Mieux assurer le respect des règles de navigation

Le respect des règles de navigation par les plaisanciers est très mal assuré. Le transfert au maire de l'ensemble des pouvoirs de police de la navigation près du rivage permettra d'augmenter le nombre d'autorités en mesure de prendre des sanctions. Toutefois, de nombreuses lacunes demeurent, rendant la répression peu dissuasive. En outre, les dispositifs et les procédures de sanction ne sont pas adaptés aux spécificités de la plaisance.

Efficace en matière de contrôle en haute mer, l'utilisation ponctuelle de moyens provenant d'administrations qui ont d'autres missions donne des résultats peu satisfaisants. Par ailleurs, le contrôle de la vitesse et de la circulation près des côtes nécessite un personnel spécialisé et bien équipé. Il est nécessaire de renforcer les possibilités de la gendarmerie maritime en créant des unités plus particulièrement chargées d'intervenir à proximité du rivage.

### Propositions

1. Créer des brigades de gendarmerie maritime, principalement par redéploiement de moyens maritimes de la gendarmerie terrestre. Sur la base d'un découpage territorial, elles rempliraient en mer le rôle des brigades terrestres.

2. Faire du contrôle des règles de navigation une des tâches prioritaires de ces brigades en période estivale, surtout dans les endroits à forte concentration touristique.

3. Créer des sanctions pénales simplifiées pour les infractions mineures au code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Ces infractions, actuellement frappées de peines délictuelles, constitueront désormais des contraventions payables par timbre-amende. Ceci évitera les poursuites devant le tribunal maritime commercial. Seules les infractions ayant provoqué des accidents demeureront constitutives d'un délit.

4. Placer auprès du préfet maritime une commission pouvant suspendre le permis. Cette suspension pourra être décidée même sans faute grave.

### **3.- Développer l'esprit de sécurité des plaisanciers**

Trop longtemps négligés, la qualité de la formation, l'amélioration de l'information et le développement des actions de sensibilisation doivent aujourd'hui devenir prioritaires.

#### **3.1.- Garantir la qualité de la formation**

##### **\* Faire du permis un réel moyen de formation**

La difficulté de valider une connaissance de la mer et les insuffisances de la procédure d'examen ne font pas du permis actuel un réel instrument de formation. Le souci de former plus sérieusement le plaisancier impose une simplification des dispositions actuelles.

#### **Propositions**

1. Le nombre de permis doit être réduit à deux : un premier permis pour tous les navires de moins de 25 tonneaux ; un second permis pour les autres, correspondant à l'actuel permis C, avec une épreuve pratique approfondie en mer.

2. Les programmes et le déroulement des examens doivent être complétés et adaptés :

- supprimer l'épreuve pratique du premier permis,

- aménager parallèlement l'examen théorique :

- . en complétant les programmes (lecture de cartes, notions sur les vents, courants et marées, instructions nautiques, navigation aux instruments)
- . en révisant les conditions d'examen :
  - recours à des questionnaires à choix multiples,
  - déconcentration de la gestion des permis au niveau départemental (services préfectoraux).

Dans un délai à déterminer, l'organisation des épreuves et la délivrance du permis doivent être transférées aux fédérations. Ce transfert renforcera l'autorité et le rayonnement des fédérations.

\* Améliorer la qualité des structures de formation volontaire

Des mesures sont nécessaires pour assurer la qualité de la formation dispensée dans les écoles de voile. Il appartient aux partenaires concernés d'engager, avec la participation de l'Etat qui a tout intérêt à s'appuyer sur de puissantes fédérations, une réflexion sur la vocation de ces organismes à réunir une majorité des plaisanciers en apportant un service de qualité en matière de formation, d'information et de sécurité.

D'autres fédérations (fédération française de ski) peuvent servir d'exemple : le contrôle de la qualité des formations devrait revenir à l'avenir à l'instance fédérale.

Une réglementation minimale des écoles de voile s'impose dans l'immédiat.

Propositions

1. Rétablir la réglementation abrogée par le décret du 13 février 1985 : déclaration préalable d'ouverture d'une école et d'emploi d'éducateurs sportifs, afin de permettre un contrôle minimum de la qualité de l'enseignement.

2. Créer un diplôme intermédiaire entre le brevet fédéral et le brevet d'Etat "voile" autorisant l'enseignement rémunéré de cette discipline.

### 3.2.- Développer les actions de sensibilisation en direction des plaisanciers

De nombreux plaisanciers prennent la mer sans avoir pris connaissance de la météo et surtout sans s'enquérir des conditions locales de navigation. Toutefois le navigateur n'est pas seul en cause, il y a en France une très large carence de l'information et trop peu d'actions de sensibilisation efficaces. Lorsqu'elles existent, celles-ci manquent de moyens, d'unité et ne peuvent s'appuyer sur des relais efficaces.

Or, en ce domaine, la seule bonne volonté ne saurait suffire. Seul le regroupement de tous les acteurs de la sécurité et du sauvetage est susceptible d'apporter à ces actions d'information et de sensibilisation, unité, financement régulier et participation effective de toutes les parties concernées. C'est par ce biais que les relais locaux qui existent déjà, trouveront leur motivation et que les collectivités territoriales pourront inscrire leur action dans un ensemble plus efficace.

#### Proposition

Créer une association nationale regroupant l'ensemble des partenaires de la sécurité en mer (assureurs, constructeurs, fédérations sportives et de loisirs, SNSM, collectivités territoriales, administrations à la mer, presse). A cette fin, une transformation de l'actuelle commission nationale de sécurité de la navigation de plaisance est envisageable.

Cette association sera financée la première année par une dotation publique (2 MF environ) puis devra autofinancer ses actions par mécénat ou parrainage.

Elle aura pour buts principaux :

- . de soutenir des initiatives locales en leur apportant un complément de financement et éventuellement des conseils ;
- . de rechercher la simplification de l'information destinée au plaisancier (exemple : contenu et diffusion des messages météo) ;
- . de définir et de mettre en oeuvre les actions à caractère national.

Toutefois, l'action d'une association nationale relayée par des campagnes de sensibilisation ne saurait constituer à elle seule une réponse aux problèmes d'information qui se posent au plus près du "terrain".

Une certaine harmonisation des messages doit être recherchée. Dans ce sens, les maires sont les relais naturels de l'information destinée au plaisancier particulièrement sur les conditions locales de navigation (météo, dangers particuliers, plans de zonage, limitations de vitesse, numéros d'appel etc). Ils n'ont pas toujours les moyens d'assumer cette responsabilité.

**Proposition**

Généraliser la diffusion sous l'égide des préfectures maritimes d'un guide du maire qui :

- reprendra de manière claire et succincte l'ensemble des obligations qui incombent au maire en matière d'organisation des activités nautiques ;
- donnera des exemples d'arrêtés municipaux et de méthodes d'information (panneaux, localisation...).

## II.- PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DU SAUVETAGE

Le secours et l'assistance en mer relèvent d'une tradition maritime ancienne. Elle s'est, au fil du temps, transformée en une véritable coutume internationale à laquelle le milieu maritime est très attaché.

La codification de principes fondamentaux régissant le sauvetage en mer est d'origine plus récente.

Le premier de ces principes renvoie à la **solidarité des gens de mer** : obligation est faite à tout marin de porter secours à toute personne confrontée en mer à une situation de détresse. Ce principe affirmé par la convention internationale de Bruxelles du 23 septembre 1910 a été confirmé par les conventions successives sur le sauvetage de la vie humaine en mer (S.O.L.A.S. : Safety of life at sea) et la loi française (loi du 7 juillet 1967 relative aux événements de mer).

Bien qu'il s'agisse à l'origine d'une solidarité entre professionnels de la mer, les plaisanciers se reconnaissent dans cette tradition. Mais trop souvent, ils prétendent en bénéficier, sans accepter les contraintes qu'elle implique (veille radio, participation aux secours).

En outre, ils perçoivent la solidarité comme une obligation de résultat et non comme une obligation de moyens. Le récent développement d'actions contentieuses à l'issue d'opérations de sauvetage infructueuses illustre cette tendance. Pourtant la jurisprudence du Conseil d'Etat (27 juillet 1984, Pierre Renucci) exige une faute lourde des services de secours pour que la responsabilité de l'Etat soit retenue.

Le second principe, est la **gratuité du sauvetage des personnes**. L'assistance aux biens, peut, en revanche, donner lieu à dédommagement. Les conditions de l'intervention déterminent le calcul de la rémunération :

- Le navire n'est pas en danger de se perdre, ou, s'il est en difficulté, il ne risque pas de disparaître. L'opération de secours est alors qualifiée d'assistance et doit être analysée comme une simple prestation de service dont la rémunération est fixée par contrat. En matière maritime, de multiples contrats d'assistance peuvent être conclus. Le plus courant répond au principe "no cure, no pay", la rémunération n'étant due que dans la mesure où le bien est sauvé et dans la limite de sa valeur. Ces opérations relèvent, par nature, de l'initiative privée même s'il peut arriver qu'y participent, occasionnellement et en fonction des circonstances, certaines administrations.

- Le navire est en danger d'être perdu, c'est-à-dire de disparaître matériellement. La récupération du bateau et de sa cargaison peut donner lieu à une juste rémunération, que le sauveteur soit public ou privé. Le dédommagement dépend notamment du risque encouru, des dommages subis par le bateau sauveteur et du temps passé. En cas de litige, il est évalué par le tribunal maritime commercial.

- Les planches à voile constituent un cas particulier : l'assistance au bien est dans tous les cas indissociable du secours au véliplanchiste. En raison de la faible valeur des matériels, un tarif forfaitaire d'un montant de 500 F est, en principe, appliqué.

La différenciation pratique entre les diverses configurations possibles n'est pas aisée. Un bateau en danger de se perdre peut rapidement devenir un bateau en danger d'être perdu, ce qui modifie les relations sauveteur-assisté. De plus, l'assistance aux biens est rarement dissociable du secours aux personnes.

\*

Le sauvetage procède en France d'une approche originale. Il se caractérise par une coordination autonome d'intervenants multiples. Les imperfections, aujourd'hui supportables, du dispositif conduisent à se demander s'il faudra à terme renoncer à cette spécificité.

#### **A/ LE SYSTÈME FRANÇAIS DE SAUVETAGE SE CARACTÉRISE PAR LA COORDINATION AUTONOME D'INTERVENANTS MULTIPLES**

La convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime, signée à Hambourg le 27 avril 1979, impose aux Etats-parties de disposer d'une organisation complète et coordonnée de recherche des personnes en détresse le long de leurs côtes. Plusieurs Etats possédant déjà leur propre système, elle ne prévoit pas de modèle unique. Fruit d'une histoire maritime, de traditions mais aussi de mentalités très diverses, l'organisation générale du sauvetage en mer varie selon les pays.

La France aurait pu, sur le modèle américain, confier à une administration unique la charge du sauvetage. Elle aurait pu également laisser à une association le soin d'exercer cette tâche, comme en Allemagne ou en Grande-Bretagne. La France emprunte en fait aux deux systèmes : elle utilise les administrations à la mer et fait participer le secteur associatif. La multiplicité des intervenants justifie l'existence d'une coordination autonome.

#### **1.- Le secteur public occupe une large place dans le système français de sauvetage**

Le sauvetage étant une mission d'intérêt général, il peut sembler logique qu'il incombe à une administration publique.

Modèle le plus achevé des dispositifs étatiques, la Coast Guard américaine regroupe au sein d'une administration unique l'ensemble des services publics en mer. La Coast Guard est en charge d'une mission très générale : douanes, police de la navigation, contrôle de l'immigration, formation des marins de commerce, définition et contrôle des normes de sécurité applicables aux navires de plaisance. Elle exerce seule la responsabilité des opérations de recherche et de secours, auxquelles se consacre un quart de son personnel (sur un total de 45 000).

Cette administration, créée en 1790 à des fins douanières, est alimentée par le budget fédéral à hauteur de 2 milliards de dollars, dont plus de 550 millions (3,5 milliards de francs) sont consacrés aux seules opérations de sauvetage. Elle est rattachée au ministère des transports.

La France emprunte une autre voie : comme en Italie, de multiples intervenants publics participent au sauvetage.

### **1.1.- Les intervenants publics en mer sont nombreux**

\* Les services de l'Etat en mer : les missions de l'Etat en mer sont exercées par plusieurs administrations qui toutes participent au sauvetage à titre accessoire.

- La marine nationale a consacré en 1987 près de 1000 heures au sauvetage, dont 340 heures en moyens aériens (Breguet-Atlantic, Super Frelon). Elle dispose de remorqueurs affectés en permanence à ses missions civiles. L'ensemble des bâtiments de la flotte est susceptible, le cas échéant, d'intervenir. Compte tenu de ses missions et de son équipement, la marine est l'acteur privilégié au large.

- La contribution de la gendarmerie maritime s'élève, la même année, à 630 heures en moyens nautiques et à 180 heures d'hélicoptères.

- La douane qui dispose de moyens nautiques et aériens importants ne peut avoir, en raison des caractéristiques de ses missions, qu'une implication réduite dans les opérations de sauvetage (en 1987 : 200 heures en moyens nautiques et 50 heures en moyens aériens).

- Les affaires maritimes, dont les moyens sont limités, sont chargées en priorité, de la police de la navigation et des pêches. Elles ont consacré, en 1987, 230 heures au sauvetage à l'occasion de 115 sorties.

- La sécurité civile intervient essentiellement grâce à ses hélicoptères (289 heures en 1987) qui sont aujourd'hui un des moyens de sauvetage les mieux adaptés.

\* L'action des collectivités locales : la plaisance ayant conduit à une forte augmentation des interventions près du rivage, des services publics locaux se sont développés, surtout depuis que la loi littoral a confié une responsabilité de sauvetage au maire.



- Quelques communes aisées, telle Cannes, ont créé leur propre service de sauvetage animé par des agents municipaux. Des surveillants de plage participent aussi à l'occasion aux opérations de sauvetage. Cependant aucune statistique d'ensemble ne recense ces activités.

- Les sapeurs pompiers, investis d'une mission générale de secours à terre sont enclins, par extension, à être présents sur la mer. Ils ont, en 1987, consacré 700 heures en moyens maritimes coordonnés par les C.R.O.S.S, sans compter leurs multiples interventions plus légères, dont plusieurs milliers pour les planches à voile.

**MOYENS DES ADMINISTRATIONS ET DES COMMUNES UTILISABLES POUR LE SAUVETAGE**

(hors marine nationale)

Source : CROSS et direction de la sécurité civile

|                                     | Affaires Maritimes       | Douanes  | Gendarmerie terrestre et maritime       | Communes et Pompiers (*)  | Sécurité Civile         |
|-------------------------------------|--------------------------|--|---|---------------------------|-------------------------|
| <b>sur CROSS</b><br><b>GRIS NEZ</b> | 2 vedettes               | 3 hélicos<br>2 avions<br>3 vedettes<br>1 zodiac  | 2 vedettes<br>3 zodiacs<br>1 patrouil.  | 23 zodiacs                | 6 hélicos               |
| <b>sur CROSS</b><br><b>JOBOURG</b>  | Données non communiquées |  |   |                           |                         |
| <b>sur CROSS</b><br><b>CORSEN</b>   | 12 vedettes<br>7 zodiacs | 8 vedettes<br>1 zodiac                           | 2 patrouil.<br>5 vedettes<br>21 zodiacs | 70 zodiacs                | 2 hélicos               |
| <b>sur CROSS</b><br><b>ETEL</b>     | 19 vedettes<br>6 zodiacs | 7 avions<br>2 hélicos<br>17 vedettes<br>1 zodiac | 10 avions<br>3 zodiacs<br>3 patrouil.   | 2 vedettes<br>30 zodiacs  | 5 hélicos               |
| <b>sur CROSS</b><br><b>LA GARDE</b> | 10 vedettes<br>4 zodiacs | 19 vedettes<br>1 zodiac<br>3 avions<br>2 hélicos | 18 vedettes<br>9 zodiacs<br>2 patrouil. | 16 vedettes<br>19 zodiacs | 5 vedettes<br>7 hélicos |

(\*) données non exhaustives

## **1.2.- Le sauvetage représente pour la collectivité une charge non négligeable**

L'effort public en matière de sauvetage se traduit par une contribution de l'Etat et des collectivités locales, difficile à chiffrer. La pluralité des intervenants et l'aspect secondaire de cette activité dans les missions des organismes publics empêchent toute approche précise de la charge que supporte la collectivité.

L'Etat fournit sans conteste l'effort principal. Ses dépenses s'élèvent environ à 300 MF. Le ministère de la mer, sans pouvoir différencier les missions de sauvetage de l'ensemble de ses missions de sécurité, estime sa part à 160 MF et le ministère de la défense avance le chiffre de 76 MF.

Les collectivités territoriales quant à elles assurent l'entretien des corps de sapeurs-pompiers et la rémunération des CRS mis à disposition par l'Etat en période estivale. Cet effort, non négligeable, est tout aussi délicat à évaluer. La ville de Biarritz par exemple, estime la charge à plus d'un million de francs par an.

Les collectivités publiques assurent non seulement le financement de leurs moyens propres mais soutiennent aussi la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), association reconnue d'utilité publique. L'Etat lui consacre 12,9 millions de francs versés sous forme de subventions par les ministères de la mer, de la défense et de l'intérieur ; les collectivités locales 11,5 millions de francs affectés essentiellement à l'investissement. Cet effort public représente les trois quarts du budget de la SNSM.

## **2.- Mais la France associe un organisme privé à la mission de sauvetage**

Deux pays européens ont choisi de déléguer leur mission de sauvetage à des organismes privés spécialisés selon des modalités d'ailleurs différentes.

En Grande-Bretagne, la royal national lifeboat institution (RNLI) intervient grâce à 260 bateaux de toutes catégories. La plaisance représente 60 % de son activité.

En République Fédérale d'Allemagne, la Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS) est responsable du sauvetage, mais aussi de la coordination des opérations. Alors qu'en Grande-Bretagne les bateaux sont armés seulement par des volontaires, en Allemagne la DGzRS emploie des salariés sur les navires de fort tonnage, et des bénévoles sur les petites embarcations.

Le financement de ces organismes est exclusivement privé. Le budget s'élève à 340 MF pour la RNLI et à 60 MF pour la DGzRS.

En France, l'organisme privé n'est qu'associé au service public du sauvetage. Il s'appuie, comme dans les sociétés étrangères, sur le bénévolat, mais ne bénéficie pas de la même autonomie financière.

### **2.1.- Comme dans les sociétés de sauvetage étrangères, le bénévolat fait la force de la SNSM**

Créée en 1967 par fusion de la société centrale de sauvetage des Naufragés et de la société des hospitaliers sauveteurs Bretons dont l'existence remontait au XIX<sup>e</sup> siècle, la SNSM compte aujourd'hui 255 stations animées par 3000 bénévoles.

Le sauvetage en mer de la côte à la ligne d'horizon constitue sa mission première. Elle surveille aussi la baignade et les activités nautiques pour le compte de certaines communes.

Du 1<sup>er</sup> octobre 1986 au 30 septembre 1987, la SNSM a ainsi assisté 1807 bateaux et secouru 7972 personnes dont 673 ont été sauvées d'un danger certain. En août 1986, six sauveteurs bénévoles ont péri en allant au secours de plaisanciers dans les récifs de l'Aber Wrac'h.

Son activité a représenté en 1987, 37 % de l'ensemble des opérations de sauvetage coordonnées par les CROSS. Avec les moyens décrits ci-dessous, les sauveteurs ont passé plus de 2500 heures en mer.

Les stations dont les équipages sont essentiellement composés de marins pêcheurs et de commerce, sont largement autonomes pour leur recrutement, leur organisation et la collecte des fonds nécessaires à leur fonctionnement.

Les sociétés étrangères ne reposent pas sur une organisation aussi décentralisée.

#### **Moyens de la SNSM en 1987**

- 36 canots tous temps insubmersibles et auto-redressables,
- 24 vedettes de 1<sup>ère</sup> classe,
- 35 vedettes de 2<sup>ème</sup> classe,
- 461 canots pneumatiques.

### **2.2.- Mais elle ne parvient pas, comme elles, à se financer sur fonds privés**

Bien que l'initiative privée joue un rôle significatif dans les opérations de sauvetage, elle intervient marginalement dans leur financement.

#### **\* Le financement de la SNSM**

En comparaison avec les budgets de la RNLI et de la DGzRS (qui assume aussi la mission de surveillance et d'alerte), les 35,3 millions de francs de dépenses de la SNSM en 1987 apparaissent bien faibles. 17,3 millions de francs sont consacrés à l'investissement, 18 millions de francs au fonctionnement de l'association.

**BUDGET DE LA SNSM 1987**  
(en millions de francs)

|   | RECETTES                  | DEPENSES                    |
|---|---------------------------|-----------------------------|
| <b>FONCTIONNEMENT</b>                     | <b>Subventions</b>        |                             |
|   | Ministère de la mer 3 036 | Siège 5 058                 |
|   | Défense 115,5             | Services extérieurs 1 815   |
|   | Conseils généraux 1 170   | Stations 4 943              |
|   | Communes 1 597            | Divers 356                  |
|   | TOTAL 5 918               | Relations publiques 3 849   |
|   | <b>Ressources</b>         |                             |
| <b>d'origine privée</b> (1) 9 880,5       |                           |                             |
| (dont rémunération pour assistance 1 362) |                           |                             |
| <b>Produits financiers</b> 1 366          |                           |                             |
| =====                                     |                           | =====                       |
|   | 17 165                    | 16 021                      |
| <b>INVESTISSEMENT</b>                     | Ministère de la mer 9 320 | Constructions neuves 10 044 |
|   | Conseils régionaux 1 725  | Grosses réparations 5 289   |
|   | Conseils généraux 2 397   | Refonte 694                 |
|   | Communes et dons 2 522    |                             |
|   | =====                     | =====                       |
|   | 15 964                    | 16 027                      |

(1) Cf. tableau ci-dessous

Contrairement aux situations anglaise et allemande, la part du financement exclusivement privé, sans être négligeable, reste minime. La collecte de fonds d'origine privée n'assure pas la couverture des seuls besoins en fonctionnement.

Les caractéristiques apparaissent dans le tableau suivant :

**STRUCTURE COMPARÉE DU FINANCEMENT DE LA SNSM**  
(moyenne sur 10 ans)

|                              | SNSM           |                | DGzRS          | RNLI   |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------|
|                              | Fonctionnement | Investissement |                |        |
| <b>Ressources publiques</b>  | 46 %           | 100 %          | 1,9 %          | 0,3 %  |
| dont Etat                    | 26 %           | 57,5 %         | Etat 0 %       |        |
| départements                 | 8 %            | ↓              | Länder 0 %     |        |
| communes                     | 12 %           | ↓ 42,5 %       | communes 1,9 % |        |
| <b>Ressources privées</b>    | 54 %           |                | 98,1 %         | 99,7 % |
| dont entreprises             | 8 %            |                | 4,9 %          |        |
| personnes                    | 40 %           |                | 80,4 %         |        |
| participation à l'assistance | 6 %            |                | 12,8 %         |        |

Le système de sauvetage français apparaît ainsi atypique au regard des modèles étrangers.

La multiplicité des intervenants, publics ou privés, rend nécessaire, plus qu'ailleurs une coordination autonome.

### **3.- Une coordination autonome garantit l'efficacité d'un système à intervenants multiples**

L'efficacité d'un système de sauvetage dépend largement de la qualité et de la rapidité de la coordination des moyens opérationnels. La convention de Hambourg prévoit que l'Etat-partie doit créer un organisme national chargé d'assurer la coordination générale des services d'alerte et de recherche. En France, c'est au SECMAR, organisme d'études et de coordination du sauvetage créé en 1983, qu'a été confiée cette mission. Il est rattaché au Premier ministre et animé par le ministre de la mer.

Cette convention stipule en outre que doivent être créés un ou des centres de coordination du sauvetage maritime (Marine Rescue and Coordination Center - MRCC) qui peuvent soit constituer les éléments centraux d'une organisation intégrée, soit disposer de larges pouvoirs de mise en oeuvre des moyens publics ou privés.

La France distingue l'autorité responsable des MRCC, le préfet maritime, et les MRCC eux-mêmes, qui sont les centres régionaux opérationnels de surveillance et de Sauvetage (CROSS).

Créés au lendemain du naufrage du "Torrey Canyon" en 1967, pour répondre aux besoins de la navigation professionnelle, leur fonctionnement n'a pas été vraiment perturbé par le développement de la plaisance.

#### **3.1.- Les CROSS, sous l'autorité du préfet maritime, coordonnent le sauvetage**

La responsabilité des opérations de recherche et de sauvetage des personnes en détresse dans les zones de responsabilité française incombe au préfet maritime. Il est en effet investi d'une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer, comme l'a clairement affirmé un décret du 9 mars 1978. A ces prérogatives s'ajoutent, depuis le 28 floréal an VIII, ses attributions militaires de commandant d'une des 3 régions maritimes : Cherbourg, Brest, Toulon.

Il donne délégation permanente aux CROSS pour conduire les opérations de sauvetage. Leur mission dépasse d'ailleurs le strict cadre du sauvetage puisque s'y ajoutent la police des pêches (Atlantique et Manche principalement), la lutte contre les risques de pollution et la surveillance du trafic maritime (rails d'Ouessant et du Pas-de-Calais). Mais en dépit de cette délégation de responsabilité, le CROSS est, à dessein, dépourvu de tout moyen d'intervention propre. Il requiert en tant que de besoin tout navire public ou privé : il choisit ainsi les moyens les plus adaptés aux circonstances

de l'opération. Même si certains maires estiment anormal que le CROSS puisse disposer de leurs potentiels sans contrepartie financière, son indépendance lui confère une autorité indiscutable. Le choix de l'autonomie nécessite également une très bonne implantation locale et une connaissance du milieu. Ceci explique qu'on ait préféré confier la zone de responsabilité française à 5 CROSS (Gris Nez, Jobourg, Corsen et Etel sur l'Atlantique ; la Garde sur la Méditerranée), et à trois sous-CROSS (Soulac, Adge et Aspretto), plutôt que de se contenter d'un ou deux organes centraux comme les Allemands ou les Grecs.

Dans les faits, les CROSS interviennent même au-delà de cette zone, notamment en Méditerranée. En effet, l'Italie et l'Espagne n'ont pas ratifié la convention de Hambourg et n'ont donc pas encore, au moins pour l'Espagne, de centre de coordination parfaitement organisé.

Les CROSS assurent une veille permanente grâce à un personnel total de 220 personnes dont la moitié de militaires de carrière et appelés. Chaque CROSS est sous la direction d'un administrateur des affaires maritimes.

### **3.2.- La plaisance n'a pas vraiment remis en cause le fonctionnement des CROSS**

Lors de la création du premier CROSS à Corsen, 200 000 bateaux de plaisance naviguaient le long des côtes françaises. Le CROSS n'avait pas alors vocation à s'occuper particulièrement des plaisanciers. Aujourd'hui, avec un parc total de plus d'un million d'embarcations diverses, la plaisance représente près de 75 % des interventions, tous CROSS confondus.

Pour le CROSS La Garde, situé au centre d'une zone touristique surchargée (certains jours, plus de 5000 engins naviguent simultanément dans la baie de Saint-Tropez), ce taux atteint même 94 %.

La planche à voile induit, à elle seule et pour les seuls alertes recensées par les CROSS, presque autant d'interventions que la pêche.

#### **Bilan des interventions recensées par les CROSS - 1987 -**

|                        |              |              |
|------------------------|--------------|--------------|
| Navires de commerce    | 132          | 3,9 %        |
| Navires de pêche       | 597          | 17,9 %       |
| Plaisance :            |              |              |
| - Navires de plaisance | 1 578        |              |
| - Engins de plage      | 471          | 78,2 %       |
| - Planches à voile     | 563          |              |
| <b>TOTAL</b>           | <b>3 341</b> | <b>100 %</b> |

- Extrait du journal de bord du CROSS LA GARDE -  
Jeudi de l'Ascension 1987

- 11 h 44** La gendarmerie d'Agde signale une planche à voile en difficulté à un mille au large de la plage de la Farinette. La vedette G 35 appareille et récupère le planchiste et sa planche.
- 12 h 15** La capitainerie du port de Carnon indique qu'une planche à voile est en difficulté entre Carnon et la Grande Motte. Mise en alerte de la vedette SNSM 207. Un camping contacté par téléphone précise qu'une embarcation privée est en train d'assister le véliplanchiste. Fin d'alerte pour la SNSM.
- 14 h 25** Un véliplanchiste perdu de vue par un ami à 13 h 00 n'est pas encore de retour à Sausset-les-Pins. La vedette 208 de la SNSM effectue, sans résultat, des recherches ; aussi la gendarmerie dépêche-t-elle un hélicoptère à partir de 16 h 00. A 16 h 35 le véliplanchiste est signalé rentré par ses propres moyens à 14 h 00 : il se serait trompé de lieu de rendez-vous.
- 14 h 32** Un voilier est signalé échoué par un témoin qui indique que le skipper est tombé à l'eau avant l'échouage. Deux vedettes de la SNSM et un hélicoptère commencent des recherches d'homme à la mer. Après une heure, il apparaît que le témoin a fait une confusion avec une barque de pêcheurs. Le voilier sera déséchoué dans la soirée.
- 16 h 42** Un voilier se signale en difficulté à 1 mille du Cap des Médés (Porquerolles). Le remorqueur "Laisser dire" lui porte assistance.
- 17 h 32** Un kayak est retrouvé vide au large du port de Nice. Après enquête, il apparaît que l'embarcation était partie en dérive depuis la côte sans personne à bord en fin de matinée. Le club propriétaire avait omis de le signaler.
- 17 h 54** Les pompiers d'Hyères sortent pour assister une personne dont l'embarcation pneumatique s'est retournée. A 19 h 00 la personne est récupérée et conduite à l'hôpital.
- de 18 à 19 h** La SNSM de la Grande Motte ramène à terre 5 véliplanchistes.
- 23 h 45** Un plaisancier arrive avec une vedette à moteur au port de Bormes-les-Mimosas et indique que sa femme est tombée à l'eau vers 21 h 30 alors qu'il faisait route depuis Porquerolles. De 00 h 10 à 00 h 18, 3 vedettes de la SNSM appareillent. Au lever du jour un hélicoptère se joint aux vedettes. Les recherches resteront vaines. Le corps sera retrouvé 2 jours plus tard. La personne ne portait pas de gilet de sauvetage.

Au cours de cette seule journée, le CROSS interviendra au total 23 fois. Pour l'ensemble du week-end, le nombre des alertes aura été de 58 sans compter la dizaine d'interventions de l'antenne corse d'Aspretto.

Les plaisanciers imposent aux CROSS des conditions d'intervention particulières :

- Les alertes sont très concentrées dans le temps : plus de 35 % des sorties ont lieu pendant les mois de juillet et août, 84 % entre avril et octobre. Hors-saison, les CROSS doivent de plus en plus intervenir pour des plaisanciers désirant profiter de longs week-ends, sans considération pour les changements météorologiques.

- Ils sont amenés à intervenir souvent dans la zone des 300 mètres, qui représente 34 % de leurs interventions en 1987.

- Leur charge de travail est accrue par une augmentation des fausses alertes (750 en 1987). Les plaisanciers utilisent parfois de manière intempes- tive fusées de détresse et balises ou s'inquiètent sans raison.

En définitive, la France a su développer la coordination autonome que nécessitait la combinaison de multiples acteurs publics et privés. L'efficacité du sauvetage français se traduit nettement dans les chiffres. Le nombre de plaisanciers qui trouvent la mort chaque année se stabilise en dessous de 100. En 1987, en dépit d'accidents dramatiques, les CROSS ont recensé 37 disparus, 60 morts et 100 blessés pour près de 3 000 opérations de secours aux plaisanciers auxquelles il faut ajouter plusieurs milliers d'interven- tions côtières.

## **B/ FAUT-IL RENONCER À L'ORIGINALITÉ DU SYSTÈME FRANCAIS ?**

Avec un parc total supérieur à 700 000 navires immatriculés, plus de 450 000 planches à voile et de nombreux autres engins échappant aux statisti- ques, la plaisance représente aujourd'hui un potentiel d'adeptes supérieur à 2 millions.

Les sauveteurs interviennent de plus en plus au profit des plaisan- ciers. Cette évolution a modifié les conditions de fonctionnement des servi- ces de sauvetage, qui montrent ici ou là, des signes d'essoufflement.

Il reste à déterminer si l'ensemble du système pourra continuer à exercer correctement sa mission où s'il est préférable de chercher dans d'au- tres modèles les sources d'un renouveau.



Ces nouvelles dispositions législatives peuvent conduire le maire à empiéter sur la compétence du CROSS en matière de coordination et de direction des opérations de sauvetage.

Or, l'autonomie des moyens municipaux est positive lorsqu'il s'agit de sauvetage de proximité. Mais elle pourrait être préjudiciable au large. Aussi le décret du 2 mai 1988 précise-t-il que le maire doit transmettre la conduite de l'opération au CROSS, dès que ses moyens ne permettent plus de faire face. Cette obligation, difficile à apprécier concrètement, pourrait compromettre la réussite d'opérations de sauvetage commandées par l'urgence.

### **1.2.- La question du financement est mal résolue**

#### **\* Un financement peu conforme aux principes**

Les principes de gratuité du sauvetage des personnes et de juste rémunération de l'assistance impliquent d'une part la participation volontaire au financement de la SNSM et d'autre part le paiement du service rendu.

#### **- La participation volontaire**

La faiblesse des ressources de la SNSM explique qu'elle fonctionne dans des conditions précaires. La puissance publique a sa part dans cette indigence, mais la cause essentielle provient de l'insuffisance manifeste de la participation des plaisanciers à cette association.

Ainsi, dans le Var, premier département français en matière de plaisance, la SNSM rassemble 400 adhérents seulement pour 80 000 bateaux immatriculés. Ce manque d'intérêt résulte avant tout d'une méconnaissance de la nature et des objectifs de la SNSM

Elle n'a pas fait beaucoup d'efforts pour se faire connaître en dehors des cercles maritimes traditionnels et se cantonne dans des manifestations classiques : banquets, kermesses, quêtes. La part du financement privé dans l'investissement est nulle, sauf leg important et rarissime. Pour le fonctionnement, elle reste beaucoup trop limitée.

#### **Ressources de la SNSM provenant de personnes privées 1987 (en milliers de francs)**

|                                 |                |       |
|---------------------------------|----------------|-------|
| Dons                            | 3 983          |       |
| dont personnes physiques        |                | 2 792 |
| personnes morales               |                | 1 191 |
| Ventes de matériel promotionnel | 1 973,5        |       |
| Adhésions                       | 1 743          |       |
| Rémunération pour assistance    | 1 362          |       |
| Tombolas                        | 332            |       |
| Mécénat                         | 331            |       |
| Troncs                          | 156            |       |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>9 880,5</b> |       |

## **1.- Le caractère mixte du système n'est pas sans inconvénients**

Les enseignements du présent et les évolutions générales qui se dessinent mettent en lumière les limites et les lacunes de ce dispositif. Son organisation manque de cohérence et la question de son financement est mal résolue.

### **1.1.- L'organisation manque de cohérence**

#### **\* La concurrence entre acteurs du sauvetage**

Les administrations, dont ce n'est qu'une mission secondaire, tiennent à participer au sauvetage. Cela contribue à améliorer leur image de marque dans le public ; lors des discussions budgétaires cela était parfois leur demande de crédits supplémentaires (la Marine prévoit ainsi chaque année systématiquement 150 h de Breguet-Atlantic pour le sauvetage).

Une alerte donne parfois lieu à de véritables courses entre sauveteurs. Des conflits entre des personnalités locales font obstacle, dans certains cas, à la bonne coordination des moyens. Enfin, il arrive que le plaisancier suscite lui-même la concurrence : il préfère être assisté par un moyen administratif supposé gratuit plutôt que par la SNSM réputée payante.

#### **\* La mauvaise répartition des moyens**

L'implantation sur le littoral des moyens des administrations est déterminée par les besoins de leur mission principale. Ils ne coïncident pas toujours avec ceux du sauvetage.

De même, les stations SNSM sont localisées essentiellement dans les ports de pêche ou de commerce. Cette situation s'explique par l'histoire des sociétés de sauvetage et par l'origine professionnelle des sauveteurs. Or, l'expansion de la plaisance a considérablement déplacé les zones à risque, des ports aux plages, et de l'Atlantique à la Méditerranée.

Dans la zone brestoise les nombreux moyens de la SNSM s'ajoutent aux navires civils et militaires des administrations. Ainsi au Conquet, le canot de la station, située à proximité immédiate de celles de Molène, Ouessant et Camaret, n'est sorti que deux fois en 1987. En revanche, le littoral languedocien reste sous-équipé. La SNSM ne semble pas, à ce jour, avoir tiré toutes les conséquences de cette évolution sur sa carte des stations.

#### **\* La confusion des responsabilités**

Dans son article 32, la loi du 3 janvier 1986 dispose que "le maire (...) pourvoit d'urgence à toutes mesures d'assistance et de secours" en matière de baignade et d'engins non immatriculés dans la zone des 300 mètres. Si cette disposition est tout à fait conforme à l'esprit de la décentralisation, elle nécessite que soient clarifiés les rapports entre les CROSS et l'autorité municipale.

Ces chiffres montrent à quel point la SNSM emploie encore des méthodes artisanales.

Contrairement à nombre d'organismes sans but lucratif et reconnus d'utilité publique, les techniques du "fund raising" (1) ne sont pas vraiment à l'honneur au sein de la direction. Ni véritable campagne de promotion d'image, ni service de presse, ni budget spécifique de communication qui permettraient une action d'une toute autre envergure.

Alors que la DGZRS consacre 4 % de son budget aux relations publiques et la RNLII 13 %, la SNSM fait preuve d'une grande timidité dans ce domaine pourtant essentiel à sa survie. La chasse aux subventions demeure une priorité : elle est plus conforme à nos traditions et n'exige que le recours au réseau de relations établies des dirigeants de la SNSM.

#### - La rémunération du service rendu

La loi du 7 juillet 1967 prévoit que l'assistance au bien peut faire l'objet d'une rémunération, conformément aux principes posés par le droit international.

Cette source de financement reste très modeste. Les seuls chiffres disponibles concernent la SNSM qui ne collecte ainsi que 1,4 million de francs. Le sauvetage, lorsqu'il est réalisé par une administration ou une société "nationale" dont l'appellation entretient l'ambiguïté, est considéré par le plaisancier comme un dû : à mission de service public, financement public. De plus, les sauveteurs bénévoles n'aiment guère jouer le rôle du percepteur et appliquer le tarif établi par le siège.

Les administrations, de leur côté, ne souhaitent pas davantage compromettre leur image de marque. Seule la douane applique un barème forfaitaire et procède au recouvrement.

Pour l'assistance aux planches à voile, une circulaire du ministère de la mer, diffusée à la veille de la saison 1987, fait demande aux administrations d'appliquer systématiquement un tarif forfaitaire de 500 F. En fait, elle reste inappliquée.

Au plan juridique, les administrations ne peuvent percevoir de rémunération pour service rendu que sur la base d'un décret en Conseil d'Etat. Seule la marine et la gendarmerie disposent d'un tel texte (décret de 1913).

La première se contente d'informer l'intéressé sur le coût des opérations engagées ; la seconde met en avant le principe de solidarité des gens de mer pour justifier son refus de se faire rémunérer. Les autres administrations sont dans la plus parfaite illégalité si elles veulent réclamer leur dû. Un décret établissant des barèmes forfaitaires d'assistance en fonction des moyens mis en oeuvre et de l'opération effectuée est en préparation pour remédier à cette absence de base légale.

---

(1) Fund raising : collecte de fonds pour un usage humanitaire, culturel ou social utilisant les techniques du marketing commercial

\* Un désengagement de la puissance publique

Qu'ils l'assurent eux-mêmes ou en délèguent l'exercice, les pouvoirs publics restent garants du fonctionnement du service public.

L'article 15 du décret du 2 mai 1988 précise que "les organismes agréés doivent tenir leurs unités de sauvetage dans un état approprié à leurs fonctions". Or l'Etat ne tire pas vis-à-vis de la SNSM les conséquences de ces obligations.

De 1976 où la subvention s'est élevée à 5 MF à 1986 où elle a été de 7,2 MF, l'aide de l'Etat à l'investissement a baissé de 44 % en francs constants. Le redressement noté en 1987 (9,3 MF) ne constitue encore qu'un expédient, compte tenu du retard accumulé.

La flotte de la SNSM est aujourd'hui dans un état de vétusté qui compromet l'accomplissement de sa mission. La moitié des canots tous temps a plus de 30 ans et récemment celui des Sables d'Olonne a coulé juste avant de sortir du port. Même les matériels plus récents apparaissent moins bien équipés que leurs équivalents étrangers : les canots ne comportent ni emplacement pour civière, ni facilité pour repêcher un homme à la mer.

Parallèlement, l'effort des collectivités locales est resté stable : il représente 20 % du budget d'investissement. Mais ce niveau est insuffisant.

La grande disparité des potentiels contributifs des communes, les aléas politiques locaux, la faible implication de certains départements pourtant directement concernés, rendent cette ressource aléatoire. Fonder une politique d'investissement sur celles-ci ne peut donc être sérieusement envisagé.

\*

L'organisation du système français de sauvetage révèle un manque de cohérence. De plus, son financement dépend avant tout de l'effort public, qui reste insuffisant.

Dans ce contexte, faut-il alors envisager de s'inspirer, en France, d'autres modèles ?

**2.- L'adaptation d'un modèle étranger ne constitue pas une solution**

**2.1.- Une "Coast Guard" à la française n'est guère réaliste**

Le modèle américain séduit plus d'une administration. Les projets plus ou moins avancés ne manquent pas.

La marine nationale laisse entendre qu'elle serait prête à organiser et gérer un tel système. Elle met en avant ses moyens considérables, la disponibilité permanente de son personnel et la nécessité d'unifier l'ensemble des missions de l'Etat en mer.

L'administration des douanes, bien équipée aussi, argue de son expérience pour se poser en pilote d'une telle évolution.

\* L'intérêt d'un intervenant unique public

Un intervenant unique assurerait l'ensemble des missions de l'Etat en mer : surveillance douanière, police de la navigation et des pêches, lutte contre la pollution, sécurité et sauvetage.

Son existence mettrait fin à la concurrence entre intervenants, à l'inégale répartition des moyens sur le littoral et au morcellement des financements. Elle permettrait d'élaborer une politique d'équipement plus cohérente et plus coordonnée des moyens à la mer ; elle favoriserait notamment la construction en grande série de monotypes adaptés, réduisant ainsi le coût de construction unitaire.

Toutefois, par maints aspects, cette solution s'avère illusoire.

\* Une solution en trompe l'oeil

. **Au plan français**, cette solution se heurte à plusieurs objections. Le choix du statut d'une garde côte française est difficile. Civil, il implique, de facto, l'absence de la marine nationale ; militaire, il pose des problèmes quasi-insolubles d'intégration des personnels des douanes ou de la sécurité civile. Une solution mixte prévoyant, comme c'est le cas aux Etats-Unis, la coexistence de personnels civils et militaires, sous direction civile en temps de paix et militaire en cas de conflit, ne serait guère plus satisfaisante.

Elle se heurterait à des cloisonnements anciens et supposerait l'assimilation d'administrations trop différentes - affaires maritimes, douanes, gendarmerie maritime et marine nationale - suscitant des réticences considérables.

Enfin, le caractère public de cet intervenant unique imposerait la disparition de la SNSM. Le dispositif de sauvetage se priverait dès lors du concours précieux de bénévoles expérimentés et de tout financement privé volontaire, ainsi que l'atteste l'exemple portugais.

. **Dans la perspective de 1993**, certains proposent la création d'une garde-côte européenne.

Mais le remplacement, au Royaume-Uni et en RFA, d'associations financées sur fonds privés, par un système public se heurterait à une très vive opposition en raison des traditions de ces pays.

De plus, l'instauration d'une garde-côte européenne supposerait un commandement unique difficile à mettre en place, surtout si l'intégration de cette Coast Guard européenne aux forces armées est prévue en temps de guerre.

Enfin, le caractère européen d'un tel dispositif impliquerait un financement par le budget européen. Or, il convient de rappeler qu'aux Etats-Unis le système de Coast Guard coûte 2 milliards de dollars. Il apparaît dès lors que le budget européen ne pourrait financer ces charges nouvelles que s'il bénéficiait d'un transfert, à due concurrence, des crédits auparavant affectés aux administrations nationales et d'un financement complémentaire du fait de la disparition des sociétés de sauvetage.

Dès lors, un tel système peut difficilement être envisagé à brève échéance.

## **2.2.- Un système purement privé ne correspond pas encore aux mentalités**

Les systèmes britannique et allemand s'inspirent d'une philosophie libérale, conforme au principe de solidarité des gens de mer. L'Etat laisse à un organisme privé la charge du sauvetage. Il incombe à ce dernier de trouver les ressources qui lui sont nécessaires.

Les avantages d'un tel dispositif sont essentiellement d'ordre sociologique :

- le bénévolat est le meilleur garant d'une motivation sans faille. Il rapproche les sauveteurs des plaisanciers. Il permet la constitution d'équipages rompus aux conditions locales de navigation ;
- la collecte des fonds dans le grand public favorise une meilleure perception par celui-ci des dangers de la mer.

Mais un tel système ne saurait être mis en place d'autorité : il suppose en effet que puisse être recruté un nombre sensiblement plus important de bénévoles et que le financement nécessaire à un tel développement soit trouvé. Enfin, les administrations concernées renonceraient difficilement à l'exercice de la mission de sauvetage qui les valorise.

\*

Le dispositif français de secours et d'assistance en mer fonctionne aujourd'hui de manière assez satisfaisante. La transposition des organisations étrangères ne permettrait pas de remédier à ses imperfections.

Seule une réforme visant à solliciter davantage les plaisanciers et à mieux insérer la SNSM dans le monde de la plaisance permettra de préserver un système qui a fait ses preuves.

\*

- il ne prend pas en compte les problèmes concrets de recouvrement :
  - . dans le cas des navires immatriculés, le propriétaire est facilement identifiable. Il est donc possible de séparer l'assistance du paiement de sa rémunération ;
  - . pour les autres engins, la personne assistée ne dispose souvent pas de papiers d'identité au moment de l'intervention. Un recouvrement différé des sommes dues étant aléatoire, les sauveteurs devront donc s'efforcer d'obtenir un paiement immédiat. Pour des raisons juridiques et pratiques, il n'est cependant pas possible de leur permettre de confisquer le matériel à titre de gage.

### Propositions

- 1°/ Instituer un barème commun aux administrations civiles et militaires de l'Etat fixant les tarifs d'assistance au bien.
- 2°/ Préciser les modalités concrètes de recouvrement qui pourraient prendre la forme d'un "constat-reçu" permettant un paiement immédiat ou différé auprès des services du Trésor.
- 3°/ Inviter les collectivités territoriales à prendre un arrêté mettant en place, pour leurs services de sauvetage, un barème aligné sur celui de l'Etat.

Une application systématique de ces barèmes, fermement demandée à toutes les administrations, permettra à la SNSM de faire plus facilement payer ses propres interventions sur la base d'un tarif qui devrait être inférieur à celui de l'administration.

### 1.2.- Financer le sauvetage par l'assurance ?

L'assurance "navigation de plaisance" n'est pas obligatoire mais les compagnies proposent déjà des contrats multi-risques qui couvrent notamment la responsabilité civile, les personnes embarquées, les pertes et avaries, les frais de retirement. Si les bateaux importants sont en général spécifiquement couverts, les plus petits, qui constituent la majorité de la flotte de plaisance, sont, dans le meilleur des cas, assurés par une clause particulière d'un contrat "responsabilité civile-chef de famille".

L'assurance obligatoire pourrait dès lors être une solution envisageable. Elle couvrirait pour tous les navires immatriculés et les planches à voile :

- la responsabilité civile, comme c'est le cas en Italie,
- l'assistance.

## **C/ PROPOSITIONS :**

Une remise en cause radicale du système français d'assistance et de secours en mer n'est ni nécessaire, ni réaliste. On ne saurait pour autant se satisfaire de la situation actuelle. En effet, la quasi-gratuité de l'assistance aux biens ne contribue pas à rendre le plaisancier plus responsable et fait peser sur la collectivité une charge que les pratiquants devraient, pour l'essentiel, assumer.

En outre, la SNSM ne s'est pas suffisamment insérée dans le monde de la plaisance. L'inertie des structures de l'association et la force des habitudes en sont largement la cause.

Une participation accrue aux frais de l'assistance et du secours en mer ainsi qu'une transformation de la SNSM sont donc nécessaires dans les années qui viennent.

### **1.- Accroître la participation du plaisancier aux frais de l'assistance et du secours en mer**

L'objectif est de rendre le financement du sauvetage en mer conforme aux principes qui le régissent. Si le secours aux personnes est un service public gratuit, l'assistance au bien doit, elle, donner lieu à une équitable rémunération. La charge, parfois lourde, qui en résultera pour les intéressés pourrait être socialisée par le biais de l'assurance.

#### **1.1.- Faire payer l'assistance au bien**

Actuellement, la plupart des services publics intervenant dans le sauvetage ont établi leur propre barème d'assistance. Souvent dépourvus de fondement légal, ils ne sont pas toujours appliqués. Un décret en Conseil d'Etat, en cours de préparation, permettra de donner une base juridique à la rémunération de l'assistance au bien par les services civils de l'Etat. Il établit un barème unique sur une base forfaitaire tenant compte notamment du coût horaire estimé du fonctionnement des moyens. Dans le cas où la rémunération de l'assistance est négociée contractuellement (loi de 1967), ce barème pourra servir de référence.

Cependant ce projet n'est pas complètement satisfaisant. En effet :

- il ne saurait s'imposer lors des interventions des services publics locaux qui prennent une part croissante au sauvetage ;



Ce dispositif obligatoire permettrait de sensibiliser le plaisancier au coût du sauvetage, de réduire la charge de celui-ci pour la collectivité et de procurer à la SNSM des ressources plus sûres. Une telle couverture coûte aujourd'hui 950 F par an pour un voilier de taille moyenne et 300 F pour une planche à voile (exemples de primes).

Cependant, on peut craindre que cette formule ne suscite une hostilité du monde de la plaisance qui la percevrait comme une atteinte à sa liberté. De surcroît :

- Les assurances obligatoires actuelles (automobile,...) ne concernent que la responsabilité civile, c'est à dire la garantie vis-à-vis des dommages causés aux tiers mais pas l'assistance aux personnes et aux biens. Or, seule l'assurance assistance pourrait aider au financement du sauvetage, mais ce serait la première assurance obligatoire de ce type.

- Les assureurs redoutent que cette branche ne trouve jamais son équilibre. Les frais de gestion seront élevés s'il faut établir un contrat pour chaque embarcation. La faiblesse des primes rendra difficile la constitution d'un fonds de garantie.

Une assurance obligatoire étendue à tous les plaisanciers n'est pas réaliste. Mais elle est nécessaire pour les loueurs. Ils donnent fréquemment en location un matériel non assuré alors même qu'ils touchent un public novice, occasionnel ou peu responsable. De plus les bateaux de location sont souvent sur-utilisés et un contrôle périodique approfondi est souhaitable. On peut penser que pour établir ces contrats les assureurs procéderont à des visites.

#### Proposition

Imposer aux entreprises de location de bateaux et de planches à voile une assurance obligatoire couvrant la responsabilité civile, l'assistance aux biens et le client ("individuelle marine").

L'assurance obligatoire ne permet donc pas de socialiser la charge que constitue la rémunération de l'assistance aux biens.

Mais, logiquement, une application systématique des barèmes d'assistance devrait conduire les plaisanciers à mieux prendre conscience des risques et à s'assurer.

#### **2.- Donner à la SNSM les moyens d'un développement autonome**

Bien qu'elle réalise plus du tiers des opérations de sauvetage, la SNSM manque aujourd'hui de moyens.

Pour les augmenter, un prélèvement obligatoire n'est pas envisageable. Affecter à la SNSM le produit de taxes existantes (taxe sur le permis ; taxe de francisation) n'inciterait pas, par son caractère automatique, cette dernière à se mobiliser davantage pour rechercher des ressources. La création de taxes parafiscales prélevées sur les plaisanciers doit elle aussi être rejetée. Elle risquerait de décourager les contributions volontaires à l'association.

Comme les sociétés allemande ou britannique, la société nationale de sauvetage en mer devrait, à terme, pouvoir couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement par des contributions volontaires. Cet objectif ambitieux et difficile ne peut être atteint que progressivement.

Sa réalisation suppose, dans l'immédiat, de réorienter l'effort des pouvoirs publics et de rendre plus dynamique la SNSM.

### **2.1.- Réorienter l'effort des pouvoirs publics**

L'état de la flotte de la SNSM est devenu préoccupant. Or, pour remplir correctement sa mission de service public et continuer à motiver ses bénévoles et à susciter des vocations, elle doit disposer d'un matériel moderne et performant. Jusqu'à présent les subventions reçues de l'Etat et des collectivités territoriales ont couvert à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Mais ces dotations attribuées au coup par coup n'ont pas répondu à une réflexion d'ensemble sur l'équipement.

Dans une perspective d'autonomie financière, la SNSM, dans un premier temps, doit s'efforcer de trouver, essentiellement auprès des plaisanciers, les fonds nécessaires à son fonctionnement. Plus proche ainsi du monde de la plaisance, elle cesserait, aux yeux du public, d'être assimilée à une administration.

En matière d'investissement, la SNSM, compte tenu du rajeunissement nécessaire de son parc, a besoin d'un budget de 20 MF. Avec une ressource de 4 MF provenant des collectivités locales, la subvention d'investissement de l'Etat doit s'établir à 16 MF, soit 7 MF de plus qu'actuellement.

#### **Propositions**

- 1°/ Maintenir la subvention de l'Etat en francs constants (12,5 MF en 1987) et l'affecter progressivement à la section d'investissement.
- 2°/ A titre transitoire, jusqu'au transfert complet de la subvention de fonctionnement à la section d'investissement, dégager une subvention exceptionnelle.
- 3°/ Etablir, à partir d'une carte de répartition des moyens, un plan d'équipement à 5 ans. L'autorisation de programme et les crédits de paiement correspondants pour 1990 devront être inscrits dans la loi de finances.

## **2.2.- Rendre plus dynamique la SNSM**

Pour poursuivre dans de bonnes conditions l'exercice de sa mission, la SNSM a besoin de se moderniser.

L'autonomie des stations freine parfois la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble de la SNSM. Dans certains cas, l'influence de personnalités locales au sein de l'association peut nuire à une répartition optimale des équipements. Tout en conservant l'état d'esprit propre à chaque station, le siège doit mieux assurer son autorité sur celles-ci.

Pour acquérir une véritable autonomie financière, la SNSM ne peut se contenter d'intensifier l'"économie de cueillette". Une politique plus moderne de communication et de collecte de fonds est nécessaire pour rassembler les 20 MF jugés indispensables à son fonctionnement. Elle nécessitera le recours à des professionnels.

### **Propositions**

**1°/ Faire appel à des professionnels de la communication et de la collecte de fonds.**

**2°/ Elaborer un véritable plan de communication**

S'appuyant sur des fichiers existants (immatriculations, assurances, abonnés aux revues nautiques), le plan de collecte de fonds peut se dérouler en trois étapes :

- il faut d'abord s'assurer la collaboration bénévole d'un plaisancier connu, pour lancer une campagne de relations publiques auprès des médias nationaux ;

- cette campagne doit être relayée :

- . par un mailing invitant à soutenir l'association (cotisations ou dons),
- . par une action auprès des revendeurs de bateaux, planches à voile et équipements marins pour qu'ils assurent une information sur la SNSM.

Ces actions doivent être renouvelées périodiquement.

- bénéficiant de l'image créée par ces campagnes, le mécénat et le partenariat pourraient être alors développés. Directement en contact avec le plaisancier, constructeurs, vendeurs et assureurs trouveraient alors un intérêt à parrainer la SNSM ; leur participation prendrait, par exemple, la forme :

- . d'une somme reversée sur les ventes de matériel,
- . d'un pourcentage assis sur les primes d'assurance "plaisance", comme le font déjà certaines mutuelles qui reversent 4 % des primes perçues.

## CONCLUSION

En mer comme ailleurs, prétendre obtenir une sécurité absolue est illusoire. Le risque peut toujours être diminué mais souvent au prix de la liberté et parfois de la compétitivité économique.

Or, la mer offre à l'homme un domaine privilégié de liberté. A chacun donc de savoir jusqu'où il peut aller.

La nécessité de conserver à la mer ce caractère propre doit conduire à ne pas la soumettre à autant de contraintes que l'espace terrestre. Seule une responsabilité accrue du plaisancier peut limiter l'intervention de la collectivité.

## ANNEXES

---

- Annexe n° 1 Liste des personnes rencontrées
- Annexe n° 2 Sécurité de la plaisance - Principaux textes cités
- Annexe n° 3 Données sur le parc de plaisance français (1986)
- Annexe n° 4 Catégories de navigation - Engins de plage
- Annexe n° 5 Matériel d'armement obligatoire
- Annexe n° 6 Zones françaises de sauvetage - Implantation des Cross
- Annexe n° 7 Les causes d'accidents en plaisance (1987)
- Annexe n° 8 Répartition des temps d'intervention - Ensemble national
- Annexe n° 9 Répartition des temps d'intervention (Cross Etel)

## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### ELUS LOCAUX :

M. OUDIN, sénateur, président de la station SNSM de l'Herbaudière;  
M. RUFENACHT, député, président de l'association nationale des élus du littoral;  
M. QUERIEN, maire de Paimpol, Conseiller d'Etat.

#### ADMINISTRATIONS ET DEFENSE :

Contre-Amiral BERGOT, chef de la division opérations à l'EMM;  
M. BERTRAN, inspecteur général de l'enseignement maritime;  
M. BOURDELAT, sous-directeur, Direction générale des assurances;  
M. CALINDO, responsable des communications maritimes à la DTRE;  
M. CHABRY, rapporteur de la CNSNP;  
M. CLARISSE, chargé de mission communication, Direction de la sécurité et de la circulation routière;  
M. COMOLET-TIRMAN; directeur du SHOM;  
Mme DELOBELLE, Direction de la sécurité civile;  
Vice-Amiral DUTHOIT, préfet maritime de la 3<sup>e</sup> région;  
M. GISSEROT, Inspecteur général des finances;  
M. HOFFMAN, département de la sécurité maritime, Ministère des transports allemand;  
M. JUGE, inspecteur des affaires maritimes;  
Contre-Amiral JUPONT, Direction de la sécurité civile;  
M. LAINE, administrateur des affaires maritimes;  
M. LEPYRIER, administrateur des affaires maritimes;  
M. LECLAIR, chef du CROSS MED;  
M. LEGROUX, ancien chef du bureau de la plaisance, Secrétariat d'Etat à la mer;  
Vice-Amiral d'escadre LEFEVRE, préfet maritime de la 2<sup>e</sup> région;  
M. MARC, représentant de la France à l'OMI;

M. MORRISON, responsable des questions de sécurité à l'OMI;  
M. PINON, sous-directeur de la sécurité des navires;  
M. PRUNIERAS, ancien directeur du service des phares et balises;  
M. REMY, chef de bureau, Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports;  
Commissaire en chef RENVOISE, préfecture maritime de Toulon;  
M. RIVIERE, chef du SECMAR;  
Colonel ROUET, chef de corps, gendarmerie maritime;  
Commissaire VANDIER, chef de bureau des affaires civiles à l'E.M.M;  
M. YVERNIAUX, relations publiques et prévention, gendarmerie nationale.

SECTEUR ASSOCIATIF :

M. ANDERSON, responsable de la formation à la RYA;  
M. BLANC, fédération française de la montagne;  
M. CARN, président du Yacht club de France;  
M. CORVI, président de l'association prévention plaisance;  
M. DUCHESNE, secrétaire général de la RYA;  
M. FEIERABEND, fédération de voile allemande;  
M. GRAVIER, directeur technique adjoint, FFV.  
M. HOUET, président de la fédération française de motonautisme;  
M. REBEYROL, fédération française de ski;  
M. SANDRIN, président de la commission sécurité, FFV;  
Mme VANECK, UNCL;  
M. WHELAN, administrateur général de la RYA.

SOCIETES DE SAUVETAGE :

**S N S M :**

Amiral LEENHARDT, président;  
Amiral NOEL, responsable de la zone Nord;  
Commandant BOUTIN, responsable de la façade atlantique;  
M. DUPONT D'ALIGAN, délégué départemental de Seine Maritime;  
Station du Conquet;

Station de Fécamp : M. MORE, président de la station; Commandant RECHER, patron du canot;

Station de l'Herbaudière : M. ARCHAMBAUD, vice-président;

Station de Saint-Tropez : M. SEZE, président; M. GAUCHET, vice-président.

R N L I :

M. MILES, président.

CROIX ROUGE ESPAGNOLE

D G Z R S :

M. KLEIN, responsable des services opérationnels;

M. LUBKOWICZ, responsable des relations publiques.

CONSTRUCTEURS, PROFESSIONNELS, PRESSE :

Mme BENEDIKT, AFNOR;

M. BLANC, président d'honneur du bureau Véritas;

M. BLAS, revue Régate internationale;

M. BOURDERAU, fédération des industries nautiques (FIN);

M. CHALAIN, société Bénéteau;

M. CLEMENT, revue Régate internationale;

M. COMMO, FIN;

M. COTTERET, directeur de l'institut infométrie;

M. GUSTIN, délégué général du comité central des assureurs maritimes de France;

M. JACOB, président de la CNSNP;

M. LE CARRER, revue Bateaux;

M. MOREAU, directeur de la communication, groupement des sociétés d'assurance à caractère mutualiste;

M. TOUBOUL, directeur de la communication, prévention routière;

M. VOIZARD, FIN.

DIVERS :

M. Nicolas ANGEL, naufragé du RTL-TIMEX.



## ANNEXE 2

### SECURITE DE LA PLAISANCE

#### PRINCIPAUX TEXTES CITES

##### LES CONVENTIONS INTERNATIONALES :

Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910;

Règlement international pour prévenir les abordages en mer du 20 octobre 1972;

Convention SOLAS du 1er novembre 1974 (JO du 23 mai 1980 p1277);

Convention de Hambourg du 27 avril 1979 (JO du 10 juin 1987 p 6392).

##### LES LOIS :

Code disciplinaire et pénal de la marine marchande;

Loi n° 67 545 du 7 juillet 1967 relative aux événements de mer (JO du 9 juillet 1967 p 6867);

Loi n° 86 2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (JO du 4 janvier 1986 p 200).

##### LES DECRETS :

N° 66 155 du 15 mars 1966; conduite en mer des navires de plaisance à moteur;

N° 77 333 du 6 juillet 1977; règlement pour prévenir les abordages en mer (JO du 8 juillet 1977 p3582)

N° 78 272 du 9 mars 1978; organisation des actions de l'Etat en mer (JO du 11 mars 1978 p 1028)

N° 84 810 du 30 août 1984 modifié par le décret du 23 septembre 1987; sauvegarde de la vie humaine en mer, habitabilité du navire et prévention de la pollution (JO du 1er septembre 1984 p 2778);

N° 88 531 du 2 mai 1988; organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

## ANNEXE 3

### DONNEES SUR LE PARC DE PLAISANCE FRANCAIS (1986)

669 260 NAVIRES AU 30 SEPTEMBRE 1986

NAVIRES DE MOINS DE 2 TONNEAUX : 492 707

VOILIERS : 25%

NAVIRES A MOTEUR : 75%

NAVIRES DE PLUS DE 2 TONNEAUX : 176 553

VOILIERS : 54%

NAVIRES A MOTEUR : 46%

450 000 PLANCHES A VOILE

#### IMMATRICULATIONS

EN 1984 : 15 118 NAVIRES DE MOINS DE 2 TONNEAUX  
6 459 NAVIRES DE PLUS DE 2 TONNEAUX

EN 1985 : 14 772 NAVIRES DE MOINS DE 2 TONNEAUX  
6 656 NAVIRES DE PLUS DE 2 TONNEAUX

EN 1986 : 14 735 NAVIRES DE MOINS DE 2 TONNEAUX  
6 888 NAVIRES DE PLUS DE 2 TONNEAUX

## ANNEXE 4

### 1. CATEGORIES DE NAVIGATION

Il existe six catégories de navigation :

1° : navigation n'entrant pas dans une des catégories ci-dessous;

2° : navigation au cours de laquelle le navire ne s'éloigne pas de plus de 200 milles d'un abri;

3° : navigation au cours de laquelle le navire ne s'éloigne pas de plus de 60 milles d'un abri;

4° : navigation au cours de laquelle le navire ne s'éloigne pas de plus de 20 milles d'un abri;

5° : navigation au cours de laquelle le navire ne s'éloigne pas de plus de 5 milles d'un abri;

6° : navigation au cours de laquelle le navire ne s'éloigne pas de plus de 2 milles d'un abri;

### 2. ENGINES DE PLAGE

- Embarcations rigides dont la longueur est inférieure à 1,2 mètres et le produit des trois dimensions, exprimées en mètres, inférieur à 2 (longueur x largeur x creux)

- Dériveurs légers à voile en solitaire dont la longueur est inférieure à 1.15 mètres et le produit des trois dimensions inférieur à 1,5

- Embarcations pneumatiques à voile dont la longueur est inférieure à 3,7 mètres et la surface de voilure à 7 mètres carrés

- Embarcations pneumatiques à moteur dont la longueur est inférieure à 2.75 mètres, la largeur à 1,2 mètres et la réserve de flottabilité à 350 litres

# ANNEXE 5

## MATÉRIEL D'ARMEMENT OBLIGATOIRE

|  | Catégories de navigation      |   |   |   |   |   | Observations  |
|--|-------------------------------|---|---|---|---|---|---|
|  | 1                             | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |   |
|  | <b>MATÉRIEL DE MANŒUVRE</b>   |   |   |   |   |   |   |
| <b>Tous bateaux</b>  |                               |   |   |   |   |   |   |
| Ancre et ligne de mouillage                                  | •                             | • | • | • | • | • | 1 ou 2 selon taille et déplacement  |
| Gaffe  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Aviron, dispositif de nage ou pagaies                        | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Taquet ou bitte d'amarrage et chaumard (pour remorquage)     | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Filin de remorquage  | •                             | • | • | • | • | • | si l'on n'a qu'une seule ligne de mouillage   |
| <b>Voiliers et croiseurs mixtes</b>                          |                               |   |   |   |   |   |   |
| Jeu de voiles permettant de faire route                      | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Jeu de manœuvres courantes                                   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Tourmentin   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Dispositif de réduction de voilure                           | •                             | • | • | • | • | • |   |
|  | <b>MATÉRIEL DE RECHANGE</b>   |   |   |   |   |   |   |
| <b>Voiliers et croiseurs mixtes</b>                          |                               |   |   |   |   |   |   |
| Jeu de filins assortis                                       | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Poulies et manilles  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Barre franche de secours                                     | •                             | • | • | • | • | • | lorsque la barre est commandée à distance   |
| <b>Bateaux à moteur et Cr. mixtes</b>                        |                               |   |   |   |   |   |   |
| <i>Tous moteurs :</i>  |                               |   |   |   |   |   |   |
| Jeu d'outils de démontage                                    | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Boulons appropriés au moteur                                 | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Tuyaux ou raccords souples, colliers                         | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Fusibles (installation électrique)                           | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Courroies de rechange  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| <i>Moteurs diesel :</i>                                      |                               |   |   |   |   |   |   |
| Injecteur taré et tuyau d'injecteur sur son portre-injecteur | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Cartouche de filtre à gazole                                 | •                             | • | • | • | • | • |   |
| <i>Moteurs à essence :</i>                                   |                               |   |   |   |   |   |   |
| Clé à bougie   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Jeu de bougies d'allumage                                    | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Bobine d'allumage et condensateur                            | •                             | • | • | • | • | • |   |
|  | <b>MATÉRIEL DE NAVIGATION</b> |   |   |   |   |   |   |
| <b>Instruments</b>   |                               |   |   |   |   |   |   |
| Compas de route  | •                             | • | • | • | • | • | En 4 <sup>e</sup> cat., compas mixte  |
| Compas de relèvement   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Sonde à main   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Loch totalisateur  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Baromètre  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Jumelles ou monoculaire                                      | •                             | • | • | • | • | • | BLU en 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> cat.  |
| Récepteur radio  | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Rapporteur   | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Compas à pointes sèches                                      | •                             | • | • | • | • | • |   |
| Sextant  | •                             | • | • | • | • | • | Avec tables astro. ou montre de précision en 2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> catégories |
| Montre d'habitacle   | •                             | • | • | • | • | • |   |

|  |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
|--|----------------------------------|---|---|---|---|---|--|--|--|---|--|
| <b>Documents</b>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Journal de bord  | *                                | * | * |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Annuaire des Marées ou équivalent                            | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Guide du Navigateur  | *                                | * |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Ouvrages 2A, 2B, 3C du SHOM                                  |                                  |   |   | * | * | * |  |  |  |   |  |
| Décrets et Règlement de Sécurité                             | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Ouvrage 1D   |                                  |   |   | * | * | * |  |  |  |   |  |
| Code international de Signaux                                |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Ouvrages, documents, Instructions nautiques, Livres des Feux | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| La ou les cartes de la région fréquentée                     | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
|  | <b>MATÉRIEL DE SIGNALISATION</b> |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <b>En navigation normale</b>                                 |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <i>De jour</i>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Marque de forme conique à l'étai                             | *                                | * | * | * | * | * |  |  |  |   |  |
| Boule de mouillage   | *                                | * | * | * | * | * |  |  |  |   |  |
| <i>De nuit</i>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Feux de navigation   | *                                | * | * | * | * | * |  |  |  |   |  |
| Lampe étanche  | 2                                | 2 | 2 | 1 | 1 |   |  |  |  |   |  |
| <i>Par brume</i>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Réflecteur radar   | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Corne de brume   | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Cloche   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
|  | tout bateau de + de 12 m         |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
|  | <b>MATÉRIEL DE SAUVEGARDE</b>    |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <b>De l'équipage</b>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Filières, garde-corps  | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Cale pieds   | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Main courante  |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| 1 harnais de sécurité par pers.                              | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| 1 brassière de sauvetage par pers.                           | *                                | * | * | * | * | * |  |  |  |   |  |
| Bouée de sauvetage avec appareil lumineux                    | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Boîte pharmaceutique de secours                              | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| <i>Sur multicoques</i>                                       |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Points d'attache des harnais sur et sous les coques          | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Trou d'homme dans chaque coque                               | *                                |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <b>Du bateau</b>   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <i>Démâtage</i>  |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Cisaille pour libérer le gréement                            | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| <i>Lutte contre le feu</i>                                   |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Extincteur approuvé  | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Réseau d'incendie  |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Extinction fixe par gaz inerte                               |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| <i>Lutte contre l'eau</i>                                    |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Seaux rigides 7 l. avec bout                                 | 2                                | 2 | 2 | 2 | 1 |   |  |  |  |   |  |
| Pompe à bras   |                                  |   |   |   | * |   |  |  |  |   |  |
| Pompe fixe intérieure  | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Pompe fixe extérieure  | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Jeu de pinoches en bois                                      | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Écope ou éponge  |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  | * |  |
| <b>Signaux d'appel et de détresse</b>                        |                                  |   |   |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Miroir de signalisation                                      | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Pavillons N et C   | *                                | * | * | * | * |   |  |  |  |   |  |
| Fusées à parachute   | 4                                | 4 | 4 |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Fumigènes flottants  | 2                                | 2 | 2 |   |   |   |  |  |  |   |  |
| Feux rouges automatiques à main                              | 6                                | 6 | 6 | 3 | 3 |   |  |  |  |   |  |
| Fusées à étoile  |                                  |   |   | 6 |   |   |  |  |  |   |  |

sauf en Méditerranée

ou le présent ouvrage qui contient les décrets et Règlement de Sécurité

pour bateaux munis d'un émetteur-récepteur

Voilier naviguant au moteur

en 4<sup>e</sup> cat., soit filières, soit garde-corps

sur pts bateaux à moteur pourquoi pas en 5<sup>e</sup> cat.

2 : bateaux de 15 m et + ; pas obligatoirement lumineux en 4<sup>e</sup> cat.

tout bateau habitable, 1 ou plusieurs selon taille navires à moteur de + de 15 m  
moteur essence P D 110 kw

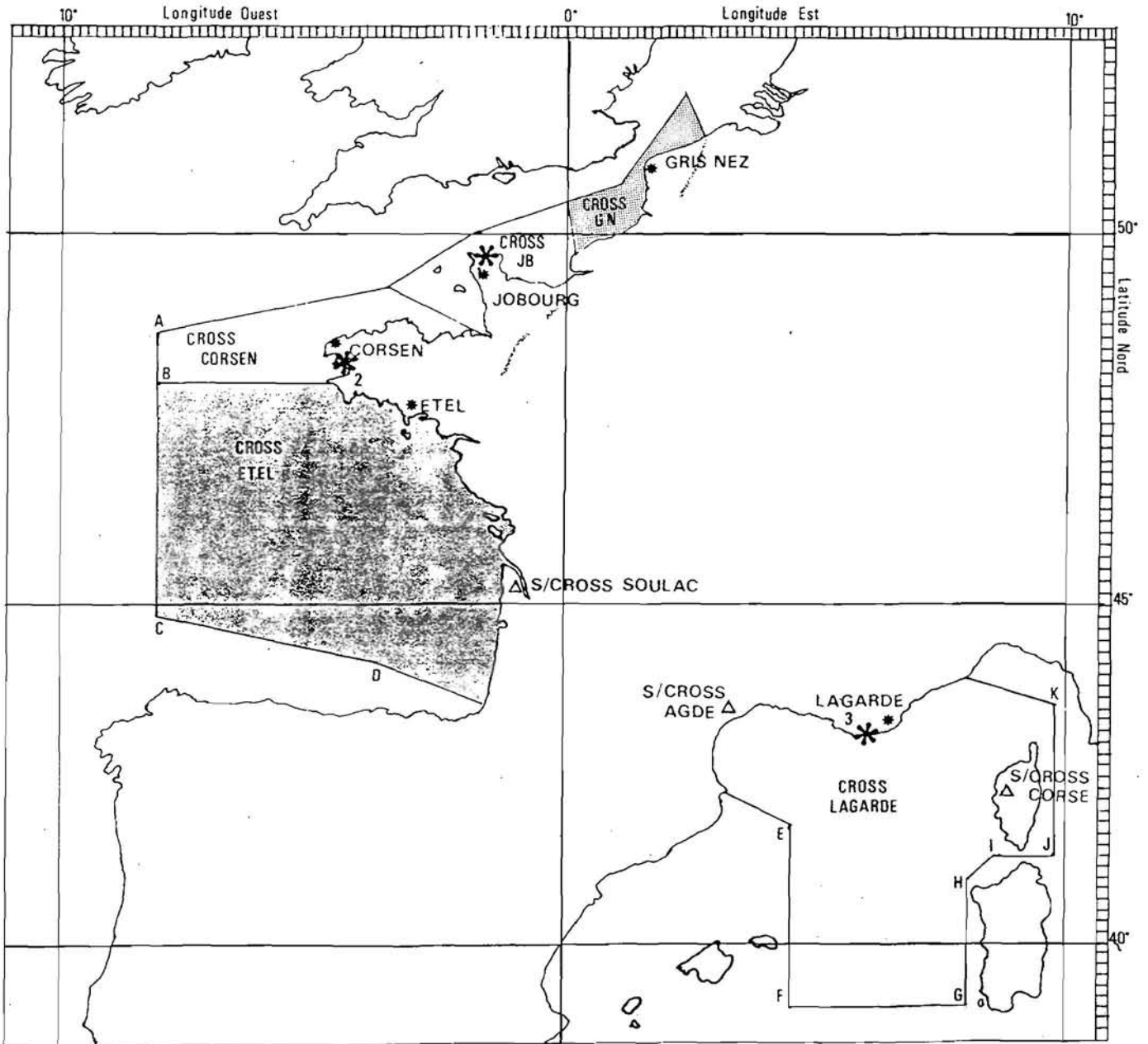
peut être portative

adaptées aux diamètres des passe-coques

## ANNEXE 6

# ZONES FRANCAISES DE SAUVETAGE

## IMPLANTATION DES CROSS



\*1\_ Préfecture Maritime 1<sup>e</sup> Région (Cherbourg)

\*2\_ Préfecture Maritime 2<sup>e</sup> Région (Brest)

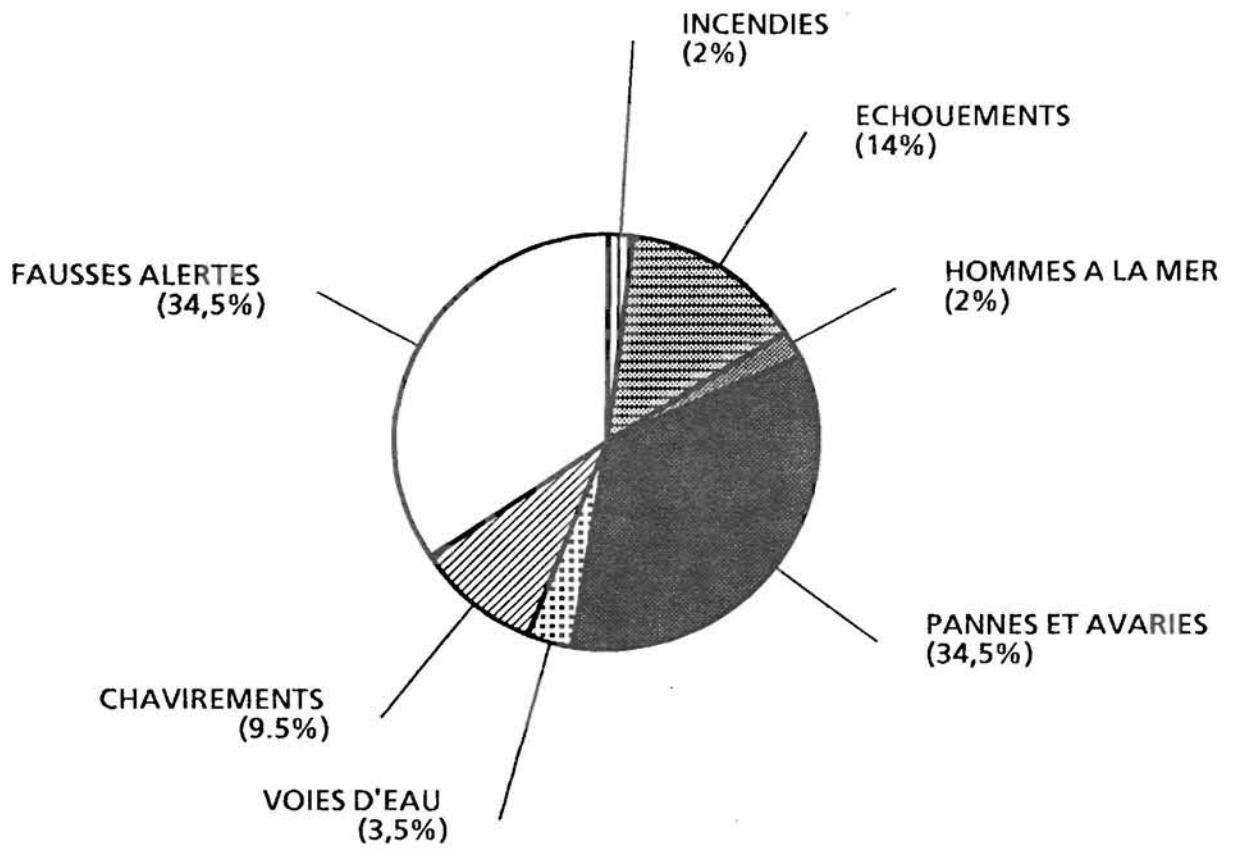
\*3\_ Préfecture Maritime 3<sup>e</sup> Région (Toulon)

• Chef lieu CROSS

△ Sous CROSS

## ANNEXE 7

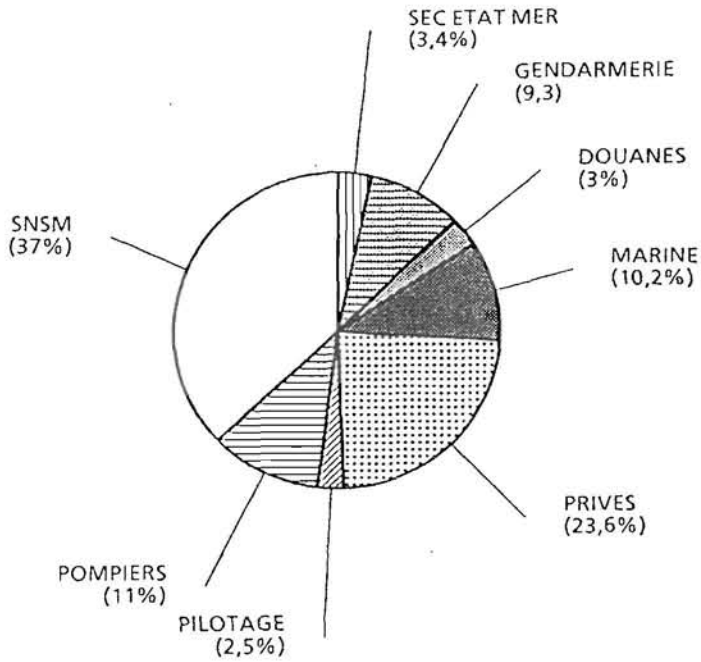
### LES CAUSES D'ACCIDENTS EN PLAISANCE (1987)



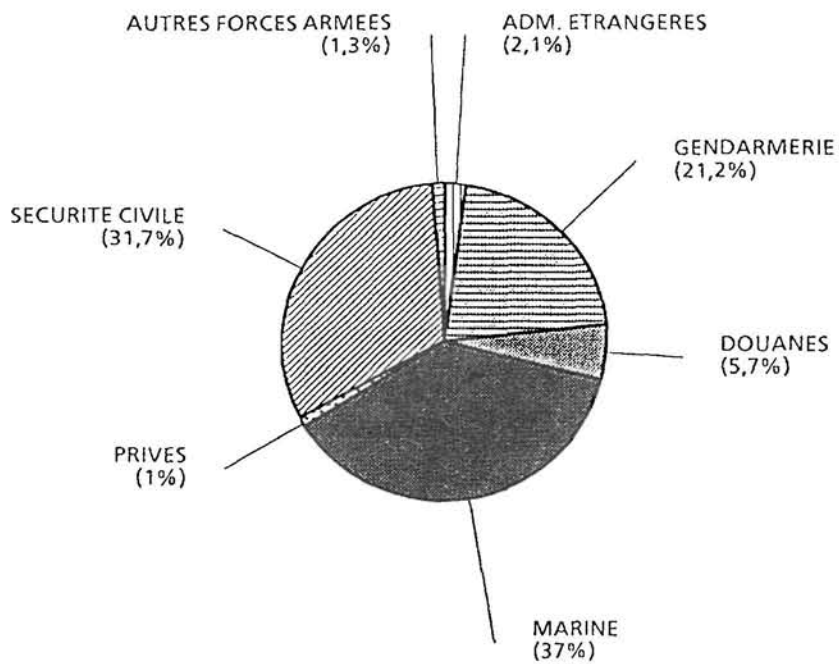
## ANNEXE 8

### REPARTITION DES TEMPS D'INTERVENTION ENSEMBLE NATIONAL

MOYENS MARITIMES (1987)



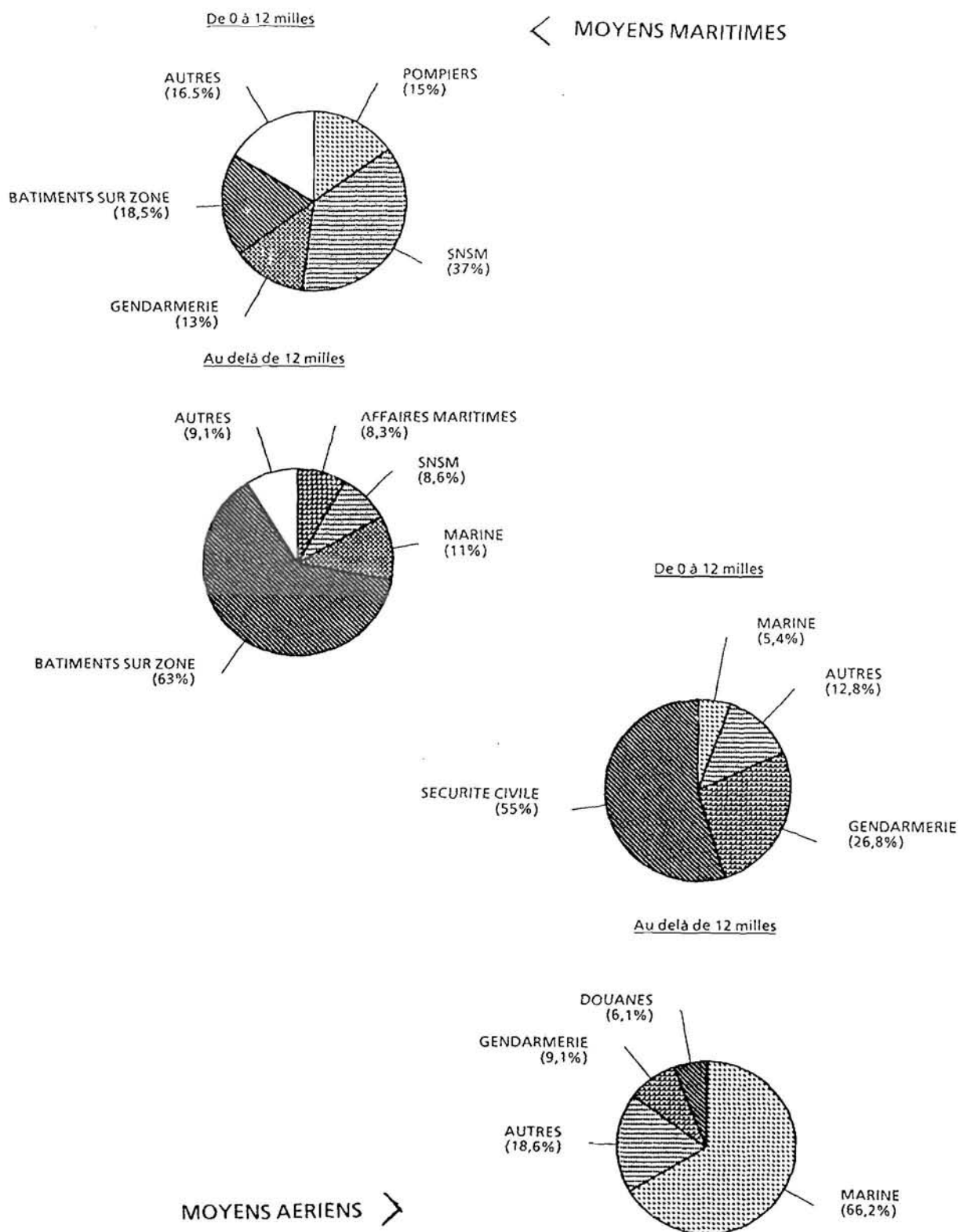
MOYENS AERIENS (1987)





## ANNEXE 9

### REPARTITION DES TEMPS D'INTERVENTION (CROSS ETEL)



## CHAPITRE 5

# RECHERCHE EN MER ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

sous la direction de Thierry KLINGER  
*Directeur général adjoint de l'IFREMER*

**Par**

- M. BRIAT Éric
- Mme FILLETTE Aline
- MM. FULACHIER Jean-Luc  
GEVART Pierre
- Mme GILLE Béatrice
- MM. LE DIVENAH Jean-Paul  
LEJEUNE Michel  
MOSTAFA ABDELMONEIM Hassan  
PESSEY Jean-Christophe
- Mlle PINEAU Dorothée
- M. PITTI-FERRANDI Antoine
- Mlle SCHAPIRA Graciela  
THORNARY Jean-Michel

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### 1. LA MER : UN MILIEU DE RECHERCHE SANS REEL PRINCIPE FEDERATEUR

#### 1.1 UN DOMAINE ECLATE SOUMIS A DES EXIGENCES MULTIPLES

- 1.1.1 Des exigences multiples
- 1.1.2 Un domaine éclaté

#### 1.2 LA DIVERSITE DES MOYENS MIS EN OEUVRE

- 1.2.1 Le financement prépondérant du secteur public
- 1.2.2 La pluralité des acteurs publics et para-publics
- 1.2.3 L'effort contrasté du secteur privé
- 1.2.4. Les différents niveaux de la coordination

### 2. LA RECHERCHE EN MER : UNE CONTRIBUTION INEGALE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

#### 2.1 L'ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

- 2.1.1 Une relation difficile à mesurer et à caractériser
- 2.1.2 L'évaluation de la recherche et ses limites

#### 2.2 L'APPORT INEGAL DE LA RECHERCHE A L'ACTIVITE DES SECTEURS

- 2.2.1 Les ressources vivantes
- 2.2.2 L'environnement
- 2.2.3 Les ressources minérales
- 2.2.4 La technologie

#### 2.3. LES SUCCES NUANCES DE L'INTEGRATION

- 2.3.1 .Des dysfonctionnements à combattre
- 2.3.2. Les voies d'intégration à encourager

### 3. POUR UNE RECHERCHE EN MER PLUS PERFORMANTE ET MIEUX VALORISEE .

#### 3.1 OBJECTIFS ET PRIORITES

- 3.1.1 Améliorer l'efficacité de la recherche
- 3.1.2 Identifier les axes d'effort

#### 3.2. LES MOYENS

- 3.2.1. Réaffirmer le rôle de l'Ifremer
- 3.2.2 Rationnaliser les mécanismes de décision
- 3.2.3 Optimiser l'utilisation des moyens humains
- 3.2.4 Mobiliser les moyens budgétaires et financiers

## CONCLUSION

Les océans couvrent 70 % de la surface de la planète. Pour la France, qui possède le troisième domaine maritime mondial, les enjeux économiques et stratégiques de la mer sont considérables.

Enjeux économiques, tout d'abord, car l'océan recèle d'importantes richesses que l'on peut classer sommairement en trois rubriques : ressources vivantes, énergie, substances minérales. L'exploitation de ces produits a évolué au cours des siècles. Si la pêche et le sel furent les premières richesses de la mer, la production de pétrole et de gaz naturel constituent en cette fin de XX<sup>ème</sup> siècle la principale source des revenus tirés de l'océan. Les outils et les techniques nécessaires à l'exploitation de la mer, navires, équipements, plongée sous-marine ont connu des développements significatifs depuis le début des années 60. Il faut à cet égard souligner le rôle d'impulsion joué par les travaux du Commandant Cousteau dans la constitution des programmes d'exploration et dans l'éveil de l'intérêt du grand public pour ceux-ci.

Enjeux stratégiques, en second lieu, car la sécurité des forces de dissuasion sous-marines de la France repose en partie sur la maîtrise du milieu marin. La reconnaissance de droits sur ses zones économiques exclusives (ZEE) lui ouvre des perspectives de développement économique futur.

La France a joué un rôle de premier plan dans la mise au point d'innovations en matière de recherche marine et sous-marine. Mais le maintien à ce niveau suppose un effort de recherche intense et continu dans les domaines les plus variés.

La relation entre recherche et développement économique n'est pas univoque. Elle n'est pas en effet la même selon le type de recherche dont on parle et trois concepts sont traditionnellement distingués : la recherche fondamentale, qui vise surtout à accroître le niveau général des connaissances; la recherche appliquée, orientée vers des objectifs spécifiques; le développement, qui aboutit à la construction d'un prototype porteur d'innovations et éventuellement industrialisable. Si le calcul de rentabilité est relativement aisé pour la recherche appliquée, cela ne doit pas conduire à mettre en doute la rentabilité de la recherche fondamentale. Sans recherche fondamentale forte et soutenue, les recherches appliquées ont en effet toute chance d'être inefficaces. De même, sans transfert entre le monde des chercheurs et celui des entreprises, les résultats de la recherche ne peuvent trouver d'applications industrielles.

La recherche française dispose de moyens certains. Ses résultats ne sont toutefois pas à la hauteur des ambitions nationales. La France consacre 2,31 % de son

PIB à la recherche, chiffre qui reste inférieur à celui de ses principaux partenaires et concurrents internationaux (1). Le secteur public finance 57 % de la recherche et en exécute 42 %; la recherche militaire y figure pour une part importante. Enfin, le manque de communication entre chercheurs, entre chercheurs et industriels, entre industriels eux-mêmes pour la recherche appliquée, par exemple, ou encore entre industriels qui opèrent dans des secteurs complémentaires, est fréquemment souligné.

Si l'analyse de la recherche en mer s'intègre parfaitement dans celle de la recherche globale française, elle nécessite cependant la prise en compte de contraintes supplémentaires propres au milieu marin. Tout d'abord, le terme recherche en mer a un double sens : recherche du produit (exploration pétrolière, pêche), recherche pour améliorer l'accès au produit ou le rendement (aquaculture, technologie). Dans le premier cas, les contraintes de la recherche sont principalement techniques. La recherche en mer s'exerce en effet dans un milieu hostile qui rend les conditions d'exploitation particulièrement difficiles. Dans le second cas, les caractéristiques de la recherche en mer se rapprochent davantage de celles de la recherche en général.

Compte tenu des choix qu'imposent les contraintes budgétaires et financières, il est légitime de s'interroger sur le bien-fondé de l'effort de recherche en mer effectué au détriment d'autres secteurs de recherche qui pourraient être davantage porteurs de développement économique. Trois facteurs permettent de répondre, au moins partiellement, à cette question.

Conjoncturellement, tout d'abord, les secteurs pétrolier et para-pétrolier sont en crise depuis 1982 du fait de la baisse des prix du pétrole et connaissent un déclin relatif. Cela se traduit par des licenciements massifs et le freinage des dépenses d'exploration-production. Cependant, la perspective d'une remontée à moyen terme des prix du pétrole, qui relancera les efforts d'exploration, justifie à elle seule la poursuite par les entreprises de leurs efforts de recherche. Cela est d'autant plus vrai que la France dispose d'une compétence reconnue mondialement en matière de technologie marine et sous-marine, domaine où les débouchés économiques de la recherche sont facilement identifiables.

En second lieu, de façon plus structurelle, il semble très probable que dans quelques années, une part plus grande des aliments consommés par l'homme ou le bétail viendra de la mer, ce qui pourrait modifier l'équilibre du marché mondial de l'agro-alimentaire. La France disposant, là encore, d'une industrie forte, a les moyens, en se positionnant sur ces nouveaux produits, de conquérir des parts de marché.

Enfin, la recherche en mer a une rentabilité connexe sur les domaines non-marins : biologie, recherche pétrolière, nouveaux matériaux. Des innovations liées à la recherche en mer ont souvent permis des développements économiques dans d'autres secteurs.

Il apparaît donc fondé de fournir un effort spécifique de recherche en mer. Cependant, appréhender l'ensemble des activités liées à un milieu s'avère difficile quand il s'agit de la mer, en raison de son caractère peu fédérateur. La création de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), en 1984, répondait à cette préoccupation. Le bilan que l'on peut établir aujourd'hui de l'analyse des moyens humains et financiers alloués à la recherche en mer révèle leur importance mais aussi leur dispersion et un certain manque de coordination dans leur gestion.

---

1 Etats Unis: 2,73 %; Japon: 2,55 %; RFA: 2,57 %

Ce rapport s'est donc donné pour objectif l'analyse :

- des relations qu'entretiennent recherche en mer et développement économique. Si une recherche fondamentale doit être maintenue de façon certaine, des débouchés économiques à court terme doivent être trouvés pour que soit créée, consolidée ou développée la position de la France sur le marché mondial;

- des différents domaines (secteur pétrolier et para-pétrolier, technologie marine et sous-marine; ressources vivantes; construction navale; environnement), avec l'évocation brève des domaines uniquement liés à la recherche fondamentale (géologie; géophysique; biologie; connaissance des courants; cartographie), en écartant d'autres secteurs estimés insuffisamment porteurs de recherche (sel, éponges, graviers, sables) ou trop éloignés des perspectives de la recherche (tourisme) ou d'un développement économique aisément quantifiable (dessalement de l'eau, météorologie, aide à la navigation, sismologie);

- des structures à privilégier, des moyens humains et financiers à mettre en oeuvre et des modalités de répartition de la recherche en mer, entre l'Etat, ses centres de recherche et les entreprises privées.

Un double constat peut être établi : la mer est un milieu de recherche sans réel principe fédérateur et la contribution de la recherche en mer au développement économique est inégale. Rendre plus performante la recherche en mer et mieux la valoriser s'impose.

\*

\* \*

# 1. LA MER : UN MILIEU DE RECHERCHE SANS REEL PRINCIPE FEDERATEUR

Le concept de recherche en mer, qui privilégie une approche en termes de milieu, couvre un champ étendu. Il ne s'organise pas autour d'une discipline spécifique ou d'un projet technologique.

La recherche en mer constitue un domaine éclaté soumis à des exigences multiples, caractérisé par la grande diversité des moyens mis en oeuvre.

## 1.1. UN DOMAINE ECLATE SOUMIS A DES EXIGENCES MULTIPLES

### 1.1.1. Des exigences multiples

L'analyse des activités liées à la mer permet de cerner les défis que la recherche en mer doit relever. De fait, les enjeux qui pèsent sur la recherche sont considérables, d'ordre à la fois économique, politique et social. Les attentes des milieux scientifiques et industriels sont également nombreuses.

#### Les activités

La mer peut être appréhendée comme un milieu, une voie de communication, une source de richesses, un obstacle ou un espace stratégique. Les principaux indicateurs économiques des activités marines françaises sont présentés en annexe n°1.

\* *Milieu* : la mer est d'abord un milieu dont la qualité doit être contrôlée et préservée. Les équilibres indispensables entre l'économie terrestre et l'économie maritime doivent être respectés. Les activités liées à la mer, telle l'aquaculture et la pêche, entrent parfois en concurrence entre elles ou avec d'autres activités (tourisme, industries, élevage) posant ainsi un problème de répartition des espaces ainsi qu'un problème de qualité de l'eau. Les rejets industriels, les pollutions massives par hydrocarbures dues au transport maritime ont déjà causé des perturbations considérables pour les écosystèmes et des pertes économiques importantes. Ces préoccupations, récentes, ont donné naissance à un secteur économique en voie de développement.

\* *Voie de communication* : la navigation constitue la plus ancienne des activités maritimes, mais connaît aujourd'hui de graves difficultés en matière de construction navale. Les industries et les services concourant à la conception, à la construction et à l'entretien des navires, recouvrent cependant des spécialités diverses qui peuvent être rentables (équipementiers, ingénierie, bureaux d'architecture et de classification etc...). Par ailleurs, de nombreuses canalisations (fluides, électricité, informations...) sont posées sur les fonds marins, même si la multiplication des satellites permet aujourd'hui de l'éviter en matière de télécommunications.

\* *Source de richesses* : les produits d'exploitation traditionnelle comme le sel, les sables et graviers, ou d'exploitation future comme les nodules constituent des ressources minérales marines. Aujourd'hui, le pétrole et le gaz d'origine marine représentent environ la moitié des approvisionnements en hydrocarbures. La place de la pêche reste très importante au regard d'autres activités liées à la mer, comme en témoigne l'importance de ses effectifs . L'aquaculture qui avait des ambitions sans doute excessives à court terme, semble être parvenue à un stade de développement modeste aujourd'hui mais prometteur à moyen terme. Enfin, l'exploitation de ressources telles que l'énergie thermique des mers (utilisation de la différence de température entre la surface et le fond), si elle est désormais techniquement réalisable, se heurte pour l'instant à des contraintes économiques et financières rédhibitoires en raison du faible coût de l'énergie.

\* *Obstacle* : la traversée de la tranche d'eau, l'opacité, la résistance à la pression et à la houle sont autant d'obstacles à surmonter. On a d'abord utilisé les techniques disponibles pour les champs marins pétrolifères qui prolongeaient immédiatement les champs terrestres (Golfe persique et Golfe du Mexique). Puis ont été développées des plates-formes auto-élevatrices et semi-submersibles pour l'exploration ainsi que des plates-formes fixes pour l'exploitation. Les industries pétrolières et para-pétrolières françaises ont su relever ces défis, sans disposer pourtant de marché captif comme l'est la mer du Nord pour la Grande-Bretagne. Malgré la crise qui a affecté le secteur parapétrolier, à la suite de la baisse des prix du pétrole, la France détient encore 6 % du marché mondial. Sa place en matière de robotique et d'exploration sous-marines est tout aussi significative. L'exploration du Titanic a été réalisée par le Nautille, sous-marin capable d'explorer 97 % des fonds marins. Le record de plongée (-520 m) est détenu par les plongeurs de la Compagnie maritime d'expertises (Comex), numéro un mondial de l'intervention sous-marine.

\* *Espace stratégique* : l'océan est primordial pour un pays qui, comme la France, possède une importante façade maritime et de nombreux territoires et départements d'outre-mer. Parce qu'elle attache une importance particulière à son indépendance nationale, à sa sécurité et à son rang, la France a décidé la poursuite d'une construction navale à des fins militaires. L'ensemble des activités induites par cette approche stratégique de l'océan, bien que difficile à quantifier, pèse d'un poids non négligeable dans l'économie de la mer.

## **Les enjeux**

\* *Les enjeux stratégiques de la recherche en mer* sont importants, tant en matière de recherche strictement militaire qu'en matière d'approvisionnement.

Les composantes marines et sous-marines de la Défense Nationale sont des éléments prépondérants de la stratégie française et constituent le vecteur essentiel de la dissuasion nucléaire. Dès lors, leur évolution technologique ou même leur simple maintien, exige un effort continu de R&D spécifique à l'élément marin. Navires submersibles ou de surface, systèmes d'armes, équipements de localisation ou de conduite d'opérations, emploient les techniques les plus sophistiquées et des personnels



d'études et de services parmi les plus compétents. Au vu de l'évolution des spécificités des bâtiments (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) ou d'attaque (SNA), porte-avions Charles-de-Gaulle,...) cet effort de recherche est particulièrement nécessaire en termes de puissance embarquée, de vitesse de déplacement, d'autonomie en plongée, de communication, de détection et de discrétion acoustique.

Parallèlement à l'action de recherche militaire, l'impératif d'indépendance nationale se traduit par des exigences en matière d'approvisionnement en produits vitaux pour l'économie française. Deux voies sont ainsi ouvertes à la recherche en mer: soit les matières sont extraites du milieu marin et dans ce cas il convient d'en organiser l'exploration puis l'exploitation dans les meilleures conditions, soit ces matières sont détenues par d'autres nations et il faut alors que soit assurée l'existence et la modernisation d'une flotte susceptible d'en assurer le transport. De la première voie, relèvent notamment la recherche en matière pétrolière et parapétrolière et la recherche des minerais rares contenus dans les nodules polymétalliques, de la deuxième, la recherche en matière de construction navale (navires de croisière, porte-containers, méthaniers,...).

\* *Les enjeux économiques et financiers* de toutes ces activités liées à la mer, justifient pour la France un effort de recherche particulier.

La France bénéficie de conditions favorables en termes de longueur de façade maritime (5500 km) et d'étendue du domaine économique dans des points très variés de la planète, sous toutes les latitudes (11000 km). Pourtant, dans plusieurs secteurs d'activité (pêche, aquaculture), elle enregistre un déficit préoccupant de son commerce extérieur (-8,1 milliards en 1986), une réduction de l'activité de ses industries et subit un chômage grandissant (pêche, construction navale, secteurs pétroliers et parapétroliers). Seule l'innovation technique peut aujourd'hui permettre aux entreprises concernées de retrouver un niveau de compétitivité satisfaisant afin de conserver ou de reconquérir des marchés.

\* *Les enjeux pour le développement économique des DOM-TOM* La mer représente un potentiel de développement essentiel pour ces collectivités. La forte demande locale pour les produits de la pêche et de l'aquaculture et la nécessité de développer des activités nouvelles, notamment tournées vers l'exportation, conduit à envisager un effort dans ces secteurs. Compte tenu des conditions locales de production (coûts plus élevés que ceux du marché), la recherche en matière de produits et de techniques de commercialisation doit permettre d'atteindre les objectifs prioritaires d'autosuffisance (pour les Antilles) et d'ouverture sur les marchés extérieurs (pour la Nouvelle-Calédonie). En revanche, alors que l'énergie thermique des mers pouvait représenter une nouvelle source de richesses pour les DOM-TOM (différentiel de température à proximité des côtes proche de 20°C), le projet d'installation à Tahiti d'une centrale alimentée par cette énergie a dû être abandonné pour des raisons de rentabilité.

\* *Les enjeux sociaux* : proposer un avenir aux populations traditionnellement attachées à la mer constitue aujourd'hui un impératif parfois contradictoire avec les précédents. L'introduction de nouvelles technologies dans les métiers de la mer est une obligation si l'on veut améliorer la productivité des équipements, diminuer les coûts d'exploitation et par là, optimiser le retour d'investissements de plus en plus lourds. Il en résulte la réduction, voire la cessation d'activité pour plusieurs catégories de salariés (marins-pêcheurs, marins de commerce, dockers, opérateurs de forages pétroliers) peu préparés à une reconversion vers les qualifications recherchées sur le marché du travail. L'avenir de ces populations et celui des zones littorales où elles sont nombreuses est

donc problématique. L'aquaculture a été utilisée, dans des pays comme la Norvège, comme mode alternatif de valorisation des zones littorales.

\* *Les enjeux liés à l'environnement* : la préservation de l'environnement constitue le quatrième défi posé à la recherche en mer. L'environnement apparaît à la fois comme un domaine d'enjeux économiques importants et quantifiables, d'enjeux socio-culturels (demandes des élus et des associations), mais aussi d'enjeux technologiques (instrumentation développée pour la surveillance du milieu, le traitement des eaux, la valorisation des résidus, etc...). C'est là une préoccupation nouvelle car très récente est la prise de conscience de la dimension des risques courus tant par le milieu marin proprement dit que par l'homme; consommateur des produits de la mer ou de loisirs balnéaires. Alors que la sensibilité de l'opinion publique à ces problèmes ne cesse de croître, les intérêts économiques en jeu sont croisés, voire parfois antagonistes. Le milieu côtier, par son degré d'urbanisation (50%, dont 17% de façon dense) constitue un élément majeur d'une politique de développement. Ainsi en est-il des installations littorales qui rejettent des effluents dangereux pour la faune et la flore marine côtières, mettant ainsi en péril un autre secteur économique important.

\* *Le rayonnement scientifique et culturel de la France*: tectonique des plaques, géographie des fonds sous-marins, étude des courants font depuis longtemps l'objet d'études et de recherches dont les résultats sont reconnus dans le monde entier. Le maintien de la France parmi les pionniers de la connaissance exige la poursuite d'un effort de recherche fondamentale, lors de la préparation des campagnes et de l'exploitation de leurs résultats, mais aussi finalisée lors de la mise au point des équipements nécessaires à leur réussite.

### **Les attentes**

La demande de recherche provient des entreprises et des milieux scientifiques.

\* *Les entreprises ont besoin de recherche pour améliorer leur compétitivité et leur processus de production.*

- La réduction de coûts s'impose pour les secteurs fortement concurrentiels et en phase de maturité tels le pétrole et la pêche. Il s'agit, par exemple, pour les chercheurs, de concevoir des plates-formes plus légères et moins coûteuses à l'entretien ou d'imaginer des bateaux consommant moins d'énergie ou plus automatisés.

- L'amélioration de la qualité exige une meilleure maîtrise du processus de production, en matière de fiabilité et de régularité des produits, notamment grâce à une instrumentation perfectionnée. Pour la conservation des produits de la mer, par exemple, les professionnels attendent des chercheurs qu'ils leur fournissent des procédés d'appertisation, de pasteurisation ou d'ionisation du poisson frais plus performants.

- La protection de la ressource : limiter les risques de surexploitation, prévenir les pathologies dans les cultures marines, et les pollutions du milieu marin figurent parmi les objectifs des chercheurs qui doivent aussi expliquer aux exploitants les dangers d'une concurrence excessive. Les dimensions de ce problème sont à la fois sociales, économiques et internationales.

- La création de nouveaux produits: ce type de demande est fréquemment adressé au monde de la recherche, dans l'aquaculture, dans l'industrie de transformation (plats cuisinés, surimi), dans la construction navale ou encore dans la pétrochimie (polymères pour la récupération assistée des hydrocarbures).

- Des moyens techniques performants: le perfectionnement des matériels (instrumentation, sous-marins, engins télécommandés, robots, ...) facilite l'exploration des ressources marines. Plus généralement, la recherche renouvelle les technologies d'exploitation et accroît la sécurité des explorateurs et des exploitants (plongée humaine, navigation, plate-formes pétrolières).

\* *Les milieux scientifiques* font une recherche autonome qui n'a pas à priori de finalité économique. Ils attendent cependant que soient menées des recherches sur les moyens nécessaires à leurs travaux (instrumentation, bateaux, engins).

La diversité de ces exigences confère au domaine de la recherche un aspect éclaté.

### 1.1.2. Un domaine éclaté

Le domaine de la recherche en mer recouvre la connaissance du milieu marin et l'exploitation de ses ressources. Toutes deux supposent le développement de moyens d'investigation qui constituent des objets puis des outils de la recherche. Elles dépendent également de l'amélioration des techniques de pénétration des fonds.

Moyens d'investigation: pour les plus grandes profondeurs, ou lorsque l'intervention humaine s'avère trop difficile, on recourt aux engins de plongée. La recherche porte alors sur les caractéristiques des sous-marins (matériaux pour la sphère résistante, matériaux de flottabilité). Ces différents engins, tels le Cyana et le Nautil, sont ensuite eux-mêmes utilisés pour conduire des travaux en eaux profondes. Le tableau figurant en annexe n°6 donne le détail de la flotte d'engins de l'Ifremer.

La pénétration des fonds est améliorée par les progrès de l'acoustique qui constitue un moyen de communication entre bâtiments de surface et engins du fond. Elle leur assure autonomie et plus grande souplesse d'emploi.

### Connaissance du milieu marin

Il s'agit de l'ensemble des connaissances de base nécessaires à l'exploration, la compréhension et la protection du milieu marin.

\* *La connaissance du domaine océanique* se développe dans deux grands domaines: géosciences marines et océanographie physique.

Les travaux menés dans le domaine de géosciences marines portent sur les processus sédimentaires et les ressources associées sur le plateau et le talus continentaux, la structure et la dynamique de la lithosphère (croûte terrestre et manteau supérieur). Le programme international de forage profond ODP (Ocean Drilling Program) vise à reconstituer l'origine et l'évolution de la croûte océanique, l'évolution tectonique des marges continentales et le dépôt des séries sédimentaires.

L'océanographie physique permet, grâce aux satellites, de connaître des paramètres essentiels pour la recherche océanographique : vitesse et direction du vent, spectre des vagues, mouvement des masses d'eau. Les programmes satellitaires ERS-1 et Topex/Poseïdon vont considérablement modifier les possibilités d'acquisition des données, notamment altimétriques, pour l'étude de la circulation océanique. La structure de la couche d'eau est mieux connue grâce aux techniques de tomographie acoustique. La connaissance des flux hydrodynamiques et l'étude des courants marins permettent de comprendre certains phénomènes. Ainsi, la découverte de concentrations

planctoniques et donc de bancs de poissons sur les fronts (zones de rencontre des grands courants marins) permet d'accéder à de nouveaux stocks de ressources halieutiques. Dans le même domaine, l'étude de la houle conduit à faciliter la recherche sur la conception des navires.

\* *Connaissance des organismes vivants* : en ce qui concerne la biologie marine, deux grands types d'approche peuvent être distingués. Pour les milieux "ouverts" (océans, mers, ...), on s'attache à obtenir une meilleure prévision des fluctuations naturelles des stocks dont les causes font intervenir la dynamique des populations, l'écologie et la climatologie. Un effort particulier est également fait pour maîtriser une phase essentielle du développement des poissons et crustacés dans le cadre du "programme national sur le déterminisme du recrutement". Pour les milieux "fermés" (aquaculture), les travaux portent surtout sur la biologie des espèces. La génétique, la pathologie, la physiologie, la nutrition sont les principales disciplines concernées.

Par ailleurs, la multiplication des travaux d'exploration a permis d'améliorer les connaissances en matière d'environnement profond. La découverte des sources hydrothermales a modifié les bases fondamentales de la biologie : les écosystèmes profonds abritent des éléments microbiens adaptés aux conditions extrêmes du milieu, présentant des spécificités génétiques, biochimiques et métaboliques intéressantes pour le développement des biotechnologies.

\* *Préservation de la qualité du milieu* : l'environnement littoral est un domaine de recherche interdisciplinaire. On en est encore au stade de la création d'outils scientifiques et techniques (modélisation et instrumentation) pour mesurer les perturbations des écosystèmes et des organismes marins provoquées par les pollutions. Les connaissances demeurent insuffisantes pour appréhender le rôle joué par l'océan dans l'équilibre des grands cycles naturels (carbone, soufre) perturbés par l'activité humaine.

### **Exploitation et intervention sous-marine**

\* *Exploitation*. La recherche en matière d'exploitation vise d'abord à améliorer les aspects technologiques de l'exploitation. Les techniques de repérage (utilisées pour la pêche et le transport maritime) se sont développées, surtout avec le recours aux satellites qui permettent de mieux couvrir la surface des océans et offrent une référence spatiale fixe (système Argos, Inmarsat, par exemple). Les supports d'exploitation (structures fixes, barges flottantes, navires) supposent que l'on développe une métallurgie spécifique au milieu marin avec la recherche d'une plus grande résistance aux éléments et à la corrosion. Dans le domaine des ressources minérales, la recherche porte notamment sur la récupération du pétrole dans les gisements existants (récupération assistée des hydrocarbures ou RAH) et sur les possibilités futures d'exploitation en off-shore profond. Dans le secteur des ressources vivantes, les techniques de pêche font l'objet de travaux depuis le maillage et la forme des filets jusqu'aux techniques de chalutage. Le programme Halios, labellisé Euréka (construction d'un chalutier de nouvelle génération) reprend ces divers objets de recherche.

Au-delà de ces aspects technologiques, les travaux portent essentiellement sur l'économie de la mer et sur l'intégration des activités dans leur environnement social (en faisant appel à des disciplines telles que l'économie, la sociologie et la géographie).

\* *Intervention* : la plongée humaine constitue toujours un objectif de recherche. Les dernières performances réalisées (programme Hydra VIII) ont montré l'efficacité des recherches sur les mélanges gazeux respirés en plongée hyperbare (c'est à dire en supportant la pression de l'eau, qui augmente d'un bar tous les dix mètres). Le centre d'essais hyperbares de Marseille conduit des expériences qui relèvent de la physique, de la chimie, de la biologie et de la médecine. Au fur et à mesure que l'exploitation de l'océan se développe, la recherche doit aussi porter sur les techniques d'intervention. Souvent proches des techniques d'investigation, elles visent à intégrer certains acquis en les aménageant au niveau adéquat. Ainsi, la soudure sous-marine fait appel aux techniques de plongée hyperbare (programme Thor). Le développement du Saga, doté d'une autonomie de plusieurs semaines, va dans le même sens.

En conclusion de cette présentation des différents domaines de la recherche en mer, on peut s'interroger sur la pertinence de leur agrégation. On relève, par exemple, peu de liens entre la recherche sur la dynamique du recrutement des espèces et le forage pétrolier off-shore à plus de 600 m. De plus, comme on l'a noté pour les activités liées à la mer, les objectifs de la recherche en mer recourent ceux d'autres secteurs de la recherche : l'aquaculture d'eau douce rencontre des problèmes comparables à ceux de l'aquaculture marine; la biotechnologie marine fait intervenir des partenaires extérieurs aux filières marines (industrie pharmaceutique par exemple); de même, si les techniques de ramassage des nodules sont spécifiquement soumises aux contraintes imposées par la mer, les procédés de séparation des quatre principaux minerais qu'ils contiennent (manganèse, nickel, cobalt, cuivre) sont classiques. Il s'agit donc souvent de valoriser les résultats de travaux qui, à l'origine, n'ont pas porté sur un sujet marin. Ainsi, les domaines de la recherche sont caractérisés par des préoccupations communes sans qu'il existe de réel principe fédérateur, et par la nécessité d'intégrer au milieu marin les résultats de recherches terrestres.

Si l'approche en terme de milieu est réductrice et semble peu pertinente de prime abord, elle peut se justifier cependant par trois considérations. Tout d'abord, l'ensemble des activités marines nécessitent une constante amélioration de la connaissance du milieu marin. Cette connaissance est avant tout interdisciplinaire. La pêche, par exemple, bénéficie des progrès réalisés dans diverses disciplines fondamentales comme l'océanographie physique ou la biologie marine. En second lieu, l'acquisition de ces connaissances nécessite des moyens lourds spécifiques : navires, engins submersibles, moyens d'essais, satellites (observation et navigation). Enfin, le travail en mer pose tout un ensemble de problèmes technologiques bien particuliers, sur le plan des matériaux, des structures, des liaisons, du positionnement ou encore de la sécurité.

\*  
\* \*

## 1.2. LA DIVERSITE DES MOYENS MIS EN OEUVRE

L'importance des moyens mis en oeuvre pour la recherche en mer transparaît dans l'effort national de recherche. On peut estimer qu'en 1986, la France (secteurs public et privé) a consacré un peu plus de 5 MdF à la recherche en mer. Le budget civil de R&D s'élevait à 1,2 MdF et le budget militaire de recherche marine à 2,15 MdF, ce qui souligne l'importance du financement public: la part totale du secteur public, y compris les collectivités locales, s'élève à 4 MdF, soit 80 % du total. Cette part du financement public donne la mesure du rôle joué par les acteurs publics de la recherche. La participation du secteur privé peut être évalué à 1,3 MdF (1986). Généralement, le financement privé recouvre des travaux conduits directement par les entreprises. L'effort des entreprises est inégal selon les secteurs. Compte tenu du grand nombre des intervenants et de la diversité des travaux conduits, plusieurs mécanismes de coordination ont été mis en place. On trouvera en annexe n°2 le détail des données sur le financement de la recherche.

### 1.2.1. Le financement prépondérant du secteur public

Le financement public est abondé par trois sources principales : l'Etat (crédits inscrits dans les budgets des différents ministères intervenants), les collectivités locales et la Communauté économique européenne (CEE).

#### L'Etat

Plusieurs ministères financent des activités de recherche dans le domaine marin.

\* *Ministère de la recherche et de la technologie (MRT)* : le rôle du MRT dans le domaine marin est semblable à ce qu'il est dans les autres domaines. C'est surtout au travers de la notion de "budget civil de recherche-développement" qu'il transparaît. De 1982 à 1986 et à nouveau depuis cette année, le ministère de la recherche est responsable de l'enveloppe recherche. La totalité des dotations est négociée par le MRT qui la répartit ensuite entre les organismes de recherche. Les crédits ne sont cependant pas tous inscrits au budget, ni gérés par le ministre de la recherche et de la technologie.

\* *Ministère des transports et de la mer* : le ministre délégué chargé de la mer gère deux types de crédits de recherche. Les premiers concernent les actions structurelles en faveur de la construction navale (19 MF en 1986 inscrits au budget du ministère de l'industrie). Les autres (contrats d'études, aménagements portuaires) correspondent à des financements qui sont gérés par la mission de recherche de la MISMER (environ 20 MF par an).

\* *Ministère de l'industrie* : le ministère gère plusieurs types de crédits relatifs au développement de la recherche industrielle et de l'innovation. Une dotation de 400 MF est destinée à l'ANVAR (actions en faveur de l'innovation). Il est toutefois difficile d'en distinguer la part marine. La Direction des hydrocarbures (Dhyca) finance les secteurs pétrolier et parapétrolier par l'intermédiaire du Fonds de soutien aux hydrocarbures -

FSH - (compte spécial du Trésor qui gère une taxe parafiscale). Les sommes distribuées (300 MF en 1986) le sont après avis du Comité d'études pétrolières et marines (CEPM) (1). Elles sont réparties entre les entreprises pétrolières (12 %), l'Institut français du pétrole - IFP - (10 %) et les entreprises du parapétrolier (78 %).

\* *Ministère de l'environnement* : le Service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement (Sretie) assure en liaison avec le MRT la conduite de programmes scientifiques propres à l'environnement. Un comité de chercheurs universitaires experts, le comité "milieu marin", développe un programme de gestion écologique. Il dispose de 2,5 MF (budget 1986) et de manière générale, le rôle du ministère est surtout incitatif.

\* *Ministère de la défense* : la section "Marine" du groupe de programmes "études, recherches et prototypes" représente un montant de crédits budgétaires de 2375 MF pour 1988 au titre V (crédits de paiement) sur un total de 32,8 MdF pour l'ensemble des sections. En outre, la section commune comprend une partie marine qu'il est difficile de connaître pour des raisons de confidentialité. La part des crédits inscrits au titre III consacrés à la recherche n'est pas identifiée dans les documents budgétaires. Les effectifs correspondants sont de 1.330 postes budgétaires (active 890, appelés 440) sur un total de 18.200 postes, dont les trois quart en section commune.

### **Les collectivités locales**

Les collectivités locales sont confrontées à des problèmes de gestion de l'espace et de l'environnement, et attendent des réponses que la recherche écologique et la recherche marine en général devraient leur fournir. Leur action est donc motivée par des soucis économiques autant que par des préoccupations sociales et politiques. L'intervention des collectivités locales dans la R & D se fonde sur les possibilités ouvertes par la décentralisation ainsi que sur la volonté, affichée dans la loi du 2 mars 1982, de leur voir jouer un rôle plus actif dans le financement de la recherche. Des études ponctuelles d'impact sont cofinancées par les collectivités concernées à l'occasion de l'installation d'activités polluantes (creusement du tunnel sous la Manche, implantation d'usines agro-alimentaires de traitement de la viande porcine en Bretagne, ...), ou susceptibles de contribuer au déséquilibre des écosystèmes (projet SALMOR en baie de Morlaix). L'engagement des régions ou des départements se traduit également par l'octroi d'aides directes (2).

Pour autant, l'essentiel des actions menées par les collectivités locales s'effectue en étroite collaboration avec les acteurs nationaux de la recherche, en particulier au travers de la procédure des contrats de Plan. Cette formule a connu une réussite indéniable, bien qu'inégale selon les régions concernées. Sur la période 1984-1988, l'effort de recherche consenti conjointement par l'Ifremer et les régions, principalement dans les domaines des ressources vivantes et de l'environnement, s'est élevé à 205 MF (dont 129 MF à la charge de l'Institut et 76 MF venant des régions). Par ailleurs, il est difficile d'appréhender globalement l'ampleur de l'effort des communes et conseils

---

(1) Les ressources du fonds sont constituées par le produit de redevances incluses dans le prix des carburants (210 MF) et par le produit des remboursements de prêts (90 MF).

(2) Le département de Charente-Maritime participe ainsi au montage de la ferme Cemdac à Oléron; la région Pays-de-Loire devrait prendre une participation dans le Smidap (aquaculture).

généraux. Toutefois, cet effort peut être significatif dans certains cas: par exemple les contributions de la commune de Pleubian et du département des Côtes-du-Nord ont été déterminantes lors de la création en 1982, avec la participation de la région Bretagne, du centre d'étude et de valorisation des algues (Ceva).

### **La Communauté économique européenne (CEE)**

La CEE ne s'est préoccupée de coopération technologique que récemment. Le traité de Rome de 1957, à la différence du traité Euratom qui consacre un long chapitre à la coordination de la recherche et aux moyens communs, est muet sur la recherche technologique comme l'avait été le traité CECA de 1951. L'Acte unique (1985) a fait de la recherche une priorité européenne et constitue le fondement juridique des nouveaux programmes.

Le programme de coopération scientifique et technique (Cost) a débuté en 1969, rassemblant les pays de la Communauté et d'autres États européens en vue d'actions communes, dont certaines concernaient le domaine marin. L'ébauche d'une politique communautaire de recherche et développement apparaît avec une décision du Conseil du 14 janvier 1974. En 1984, la Communauté a décidé de définir une politique de coordination et d'actions communes qui s'est concrétisée par le règlement instituant le premier programme cadre. L'adoption du second programme cadre 1987-1991 a vu l'apparition d'une ligne de crédits de 80 MEcus (560 MF) consacré à "l'exploitation des fonds et à la valorisation des ressources marines". Sur cette enveloppe, 50 MEcus seront attribués aux sciences et technologies marines et 30 MEcus à la recherche dans le domaine de la politique commune de la pêche, suivant trois modes de financement (recherche interne, contrats d'études, contrats de recherche à frais partagés). Pour le secteur des hydrocarbures, la Commission a élaboré un règlement qui s'inspire du mécanisme français du CEPM. La CEE peut accorder un soutien financier (40%, remboursable en cas de succès commercial) à la réalisation de projets communautaires portant sur des activités d'exploration, d'exploitation, de stockage ou de transport d'hydrocarbures.

#### **1.2.2. La pluralité des acteurs publics et parapublics**

Le poids du secteur public est très important, et les institutions sont nombreuses et diverses (cf. annexe n°3). La spécificité de la recherche militaire conduit à la présenter isolément.

##### **Les acteurs publics civils**

*\* L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer*

L'Ifremer a été créé par le décret du 5 juin 1984 fusionnant le Centre national pour l'exploitation des océans (Cnexo) et l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (ISTPM).

L'ISTPM, selon son statut de 1942, devait mener des recherches océanologiques. Mais il avait été au fil du temps cantonné dans des missions de contrôle des pêches et de la conchyliculture, au détriment de ses activités de recherche. D'autre part, en 1967, le Cnexo a été créé sur le modèle de ce qui avait été fait dans le domaine



de l'atome (CEA) et de l'espace (Cnes). La loi du 3 janvier 1967 avait confié au Cnexo deux missions principales : harmoniser les programmes de recherche et de développement des organismes intéressés par l'océanologie et assurer l'exécution des programmes généraux de recherche. Au cours des dix-huit années d'existence de l'établissement, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de 1987, la mission de coordination des programmes a été progressivement abandonnée par le Cnexo et transférée à d'autres structures. Ainsi, le conseil de la recherche océanologique (institué en 1976), puis le Comité et la Mission interministériels de la mer, créés en 1978 ont-ils été successivement chargés d'animer et de coordonner la politique maritime des pouvoirs publics avec l'assistance d'un comité d'orientation océanologique. Cet échec du Cnexo dans l'une de ses missions, jugée pourtant prioritaire à l'origine, paraît imputable aux difficultés qu'il a rencontrées pour faire admettre ses arbitrages par des organismes qui contestaient son autorité scientifique, tandis que parallèlement ils recevaient directement leurs crédits par les ministères. crédits continuaient d'être distribués par les ministères. Il est dû également à un relatif désintérêt de l'établissement lui-même pour cette tâche d'orientation générale qui avait moins d'attrait aux yeux de ses responsables scientifiques que la conduite directe de travaux de recherche.

La mission de recherche interne était à l'origine définie de façon restrictive. Les ressources affectées devaient servir à financer des programmes généraux relatifs à l'océan et à gérer des équipements lourds d'intérêt national. Peu à peu, la part des travaux internes de recherche a pris une importance croissante, en particulier le pôle de recherche fondamentale. Le décret instituant l'Ifremer n'est pas revenu sur cette évolution: il n'attribue plus aucune responsabilité en matière de coordination au nouvel établissement public, hormis quelques compétences dans la maîtrise d'oeuvre d'opérations complexes d'intérêt général.

Doté du statut d'Epic, placé sous la double tutelle du Ministre chargé de la recherche et de la technologie, et du Ministre chargé de la mer, cet organisme a vocation à constituer le pôle français de la recherche en mer. En tant qu'agence de programmes, l'Ifremer conduit des actions, seul ou en collaboration avec différents partenaires, dans les trois principaux domaines suivants: ressources vivantes (26% du budget prévisionnel 1988); ingénierie et technologie (20%); environnement et recherche océanique (16%). En tant qu'agence de moyens, l'Ifremer développe et met au service de la communauté nationale et internationale des moyens et équipements lourds (31% des crédits dont 18 % pour la flotte océanologique). L'Ifremer a également pour mission de concourir à la promotion de l'industrie française à l'exportation, et de développer des actions de coopération au plan international. Enfin l'Ifremer est chargé du contrôle de la salubrité des produits de la mer, tâche spécifique héritée de l'ISTPM.

Pour 1988, le budget prévisionnel de l'Ifremer s'élève à 831 MF, répartis entre 583 MF de fonctionnement et 248 MF d'investissement (crédits de paiement) et pour 253 MF d'autorisations de programme. Les ressources de l'organisme proviennent de la subvention de l'Etat inscrite au budget du MRT pour 87% et de recettes propres pour 13%. Les effectifs de l'organisme s'élèvent à 1.170 agents en équivalent temps plein, dont 530 chercheurs.

\* *Les organismes généraux de recherche à vocation générale ou transversale* sont des établissements publics scientifiques et techniques (CNRS, Universités, Orstom).

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), principalement son département TOAE (terre-océan-atmosphère-espace) et l'Institut national des sciences de l'univers (Insu), conduit différents travaux dans le cadre de ses laboratoires et en

particulier de cinq stations marines (3). Il gère de grands programmes nationaux consacrés à la mer (par exemple, le programme Frontal consacré à l'étude des fronts hydrodynamiques) durant des périodes de quatre à cinq ans. Ses laboratoires conservent cependant une relative autonomie (environ 20% des recherches) par rapport à ces grands programmes. En outre il arrive que des chercheurs travaillent sur des thèmes très précis pour lesquels la mer peut n'intervenir que comme variable d'environnement. Le programme interdisciplinaire de recherche en environnement (Piren) comprend plusieurs sous-programmes dont l'un est consacré au milieu littoral. En 1986, les effectifs du CNRS travaillant sur la recherche en mer s'élevaient à 442 chercheurs, et les moyens budgétaires à 130 MF.

Les universités : les laboratoires universitaires assurent, avec le CNRS, une partie de la maîtrise des stations marines et prennent part aux programmes nationaux de recherche océanographique et géophysique. Mais leur participation est difficile à quantifier au niveau des moyens humains et financiers, dès lors que ces laboratoires sont organisés par disciplines. Depuis quelques années, ces laboratoires développent leurs activités de recherche au profit des entreprises et bénéficient de financements supplémentaires accordés par les collectivités locales.

L'Orstom : L'Institut Français de Recherche Scientifique pour le développement en coopération a désormais pour vocation l'aide aux pays en voie de développement. Compte-tenu de l'importance de l'environnement marin pour ces pays et de l'expérience qu'il a acquise, l'Orstom mène divers programmes de recherche dans le domaine de l'océanographie (étude des échanges océan-atmosphère) et de l'exploitation des ressources de la mer. (environnement et ressources côtières marines et lagunaires). Son budget consacré à la recherche mer s'élevait en 1986 à 100 MF et il disposait d'un effectif de 184 chercheurs.

*\* Les organismes de recherche sectoriels*

Dans le secteur des ressources vivantes, l'Ifremer travaille avec l'Institut national de la recherche agricole (Inra) et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (Cemagref). En effet, les domaines de recherche sont communs sur certains points en matière de pêche et surtout d'aquaculture. Les recherches de l'Inra portent notamment sur l'acquisition de méthodologies de portée générale et de connaissances des grandes fonctions chez les poissons, sur la pisciculture tropicale et la pisciculture en étang ainsi que sur l'économie des pêches et la transformation des produits.

Dans le secteur pétrolier, l'Institut français du pétrole (IFP) constitue le pôle de recherche fondamentale et appliquée. L'IFP, établissement professionnel régi par la loi du 17 novembre 1943 modifiée, a été créé afin d'effectuer des études et des recherches pour le développement des connaissances et des techniques industrielles en matière pétrolière. S'il assure également des tâches de formation (ingénieurs et techniciens), de documentation, d'évaluation économique ainsi que de valorisation des résultats de ses recherches au sein de la profession pétrolière, 80% de son budget (qui s'élève en 1988 à 1150 MF dont 850 MF proviennent de la taxe parafiscale) est consacré à ses seules activités de "recherche et développement". La part de ce budget consacrée à l'off-shore est de 25 à 30 %.

Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (Cedre) est une association régie par la loi de 1901,

---

(3) Banyuls, Endoume, Roscoff, Villefranche-sur-mer et Wimereux.

placée sous la tutelle du Ministère de l'environnement. Son budget était de 6 MF en 1986, et il employait 15 chercheurs sur un effectif total de 25. Il a été créé en 1978, après la catastrophe de l'Amoco Cadiz, pour améliorer la préparation à la lutte contre les pollutions accidentelles des eaux. Il a à la fois un rôle de recherche, de conseil, et d'information auprès des administrations et du personnel français chargé d'intervenir en cas de pollution accidentelle des eaux.

*\* les structures de contact et de transfert public-privé*

Depuis plusieurs années, la plupart des organismes de recherche publics et para-publics (notamment dans le secteur de la recherche en mer) se sont vu reconnaître une fonction de valorisation de leurs résultats. En dehors de cette mission générale, certains organismes spécialisés ont été créés avec pour but exclusif la valorisation de la recherche. C'est le cas de l'Anvar et des centres techniques, dans le secteur des ressources vivantes.

L'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (Anvar) soutient la recherche en mer par l'octroi d'aides à l'innovation. Instituée en 1979, ce soutien consiste en une avance de fonds, remboursables en cas de succès, limitée à de 50% du montant du programme d'innovation soumis à l'agence. Il s'agit d'une participation aux risques dans la phase de développement d'un produit ou d'un procédé. Les aides à l'innovation ont été complétées en 1985 par les aides au lancement qui visent à pallier les réticence des banques à financer la R&D.

Ainsi, en 1987, en matière de ressources vivantes, l'Agence a consacré 7 MF, soit 2% du montant total de ses aides, à 23 projets d'innovation. Dans ce domaine, elle a mené une politique de valorisation particulièrement active (aquaculture, algues, surimi, palourdes) grâce à une doctrine souple qui a permis de considérer comme innovante toute exploitation dans un site nouveau, et d'apporter ainsi une aide à la majorité des exploitations aquacoles existantes.

En outre les établissements publics de recherche innovateurs ont vocation à bénéficier d'une aide dite "aide au laboratoire". Celle-ci consiste à prendre en charge 100% du surcoût provoqué par le transfert des résultats de sa recherche vers un partenaire industriel. Elle est remboursable sur les gains éventuellement réalisés par l'organisme. Cependant, cette aide se dilue parfois dans les processus souvent informels de transfert entre les instituts de recherche et les professionnels.

Les centres techniques (ressources vivantes), créés au début des années 1980, constituent une structure de transfert de technologie. Ils assurent l'interface entre un institut comme l'Ifremer et les professionnels, dans un secteur où, du fait de la taille et de la dispersion des entreprises, l'effort de recherche ne pouvait être financé et organisé que difficilement. Ces centres sont généralement créés avec le soutien financier des collectivités locales et parfois même à leur initiative, ils ont les professionnels à la fois pour adhérents et pour clients. Si une part non négligeable de leurs activités est constituée d'études relevant du contrôle sanitaire, l'importance de leur effort de recherche et de formation tend à rapprocher leur mission de celle de leurs homologues du secteur agricole (Ceta). Trois centres répondent aujourd'hui à cette définition : le Centre d'études et de valorisation des algues (Ceva), le Centre d'expérimentation et de valorisation des produits de la mer (CEVPM) et l'Institut technique de développement des produits de la mer (ITDPM). L'annexe n°5 présente leurs structures et leur fonctionnement.

## Les organismes de recherche militaires

Au sein de la Délégation générale pour l'armement (DGA), c'est la Direction des recherches études et techniques d'armement (Dret) qui a la charge des études et recherches en amont pour toutes les Armes. Les groupes "informatique-automatique", "physique générale et environnement" et surtout "mécanique et physique des fluides" comportent une composante marine. Ainsi sur les 120 MF par an que gère ce dernier groupe, 45% correspondent au domaine marin (la Dret commande des recherches à l'extérieur, elle ne dispose pas, en propre, d'équipes de recherche). Ce calcul est difficile à réaliser pour la Dret dans son ensemble : 80 % de ses crédits de recherche ne sont pas affectés a priori à l'une des trois Armes; sur les 20 % restants, un tiers des crédits est consacré à la recherche en mer.

Egalement rattachée à la DGA, la Direction des constructions navales (DCN) coordonne des travaux prospectifs et des recherches appliquées effectués avec la Dret, la Marine nationale, l'Institut de recherche de la construction navale (IRCN) et l'Ifremer. Sous son autorité, par l'intermédiaire du Service technique des constructions et armes navales (STCAN), douze centres spécialisés étudient, spécifient et essayent les bâtiments, équipements et systèmes marins et sous-marins (transmission, acoustique, guerre des mines, lancement d'armes). Ils emploient au total environ 1800 personnes dont 300 ingénieurs et gèrent un budget annuel de l'ordre de 600 MF. En particulier, la DCN possède le seul bassin d'essai des carènes qui soit de taille notable en France; dans la mesure du possible, il est mis à la disposition du secteur civil (conception et construction du Nautilie et du Saga).

Par ailleurs, le Service hydrographique et océanographique de la marine (Shom) est le responsable national de l'information nautique, il a élaboré et gère plus de 1300 cartes marines et participe à la réalisation de nombreuses études sur le milieu marin, calcul des paramètres caractéristiques de l'eau de mer, acoustique, courantologie, observation de la houle, de la nature des fonds, réalisation de levés. Ces études, nécessaires aux forces navales intéressent aussi diverses activités économiques telles que la construction navale, les transports maritimes, le génie portuaire, la protection du littoral, ou encore l'industrie pétrolière off-shore). Le budget du Shom est de l'ordre de 200 MF.

### 1.2.3. L'effort contrasté du secteur privé.

#### \* *Ressources vivantes*

Dans ce domaine, les structures de production se prêtent mal à un effort de recherche des entreprises, qui restent souvent de trop petite taille. Cet effort est donc externalisé. En l'absence d'une organisation professionnelle forte qui assure le développement (le Comité central des pêches -CCPM- reconnaît les limites de son influence dans ce secteur), les actions privées constatées résultent d'une impulsion des pouvoirs publics (collectivités locales et Ifremer) pour la plupart des centres techniques.

Les grandes entreprises industrielles en aval du secteur (transformation, pharmacie, cosmétologie) font un effort de recherche difficile à quantifier, le plus souvent organisé en association avec l'Ifremer.

#### \* *Pétrole et parapétrolier*

Les études de recherche et de développement dans le domaine des hydrocarbures sont menées en France principalement par les deux groupes pétroliers Elf et Total, par les filiales des groupes pétroliers étrangers (Esso, BP, Shell, Mobil) et par les entreprises parapétrolières. En 1987, l'effort de R&D dans le domaine pétrolier

peut être évalué à 2,25 MdF environ (dont 33% en off-shore, soit 700 MF). Les activités de recherche des sociétés pétrolières implantées en France regroupent environ 1600 chercheurs répartis dans différents laboratoires (dont 600 sur le secteur offshore proprement dit). Les activités de recherche des entreprises parapétrolières sont extrêmement dispersées du fait du grand nombre des intervenants (chaque entreprise comporte un département de R&D). Leurs dépenses de R&D ont encore pu représenter environ 300 MF en 1987, dont plus des 2/3 au titre de l'off-shore.

#### *\* Ingénierie et technologie*

Dans ce secteur, on trouve soit des PME mono-produit qui développent et produisent en sous-traitance ce que les grands groupes ne veulent pas s'engager à faire, soit des filiales de grands groupes qui bénéficient des moyens en R&D de leurs sociétés mères et surtout de leur couverture financière tout en conservant une souplesse d'intervention et un dynamisme propre. Cette dernière configuration, très fréquemment rencontrée, se justifie par la fragilité de ce secteur et la spécificité du milieu marin. Etant donné l'instabilité du marché, les entreprises adoptent une logique de court terme et ne font pas véritablement un effort de recherche. Elles ont plutôt tendance à assurer l'essentiel du développement d'un produit et de son industrialisation. Le tableau n°3 joint en annexe n°2 indique, pour les entreprises principales du secteur, leur chiffre d'affaires, leur activité principale, et le montant de leurs dépenses en R&D.

#### *\* Construction navale*

Les grands et moyens chantiers navals (quatre chantiers actuellement depuis la disparition de la Normed ainsi que le STCAN depuis peu) se sont dotés en 1978 d'une association régie par la loi de 1901, l'Institut de recherche de la construction navale (IRCN) qui emploie actuellement 35 personnes dont 22 ingénieurs. Son budget pour 1988 est d'environ 25 MF; il est alimenté pour moitié par des aides publiques à la recherche (conventions avec divers ministères ou agences, part militaire en augmentation), pour moitié par les chantiers navals qui par ailleurs autofinancent 35 à 40 MF de dépenses de R & D. Cette structure n'a pas d'équivalent pour l'instant dans la petite construction navale qui, bateaux de plaisance mis à part, effectue très peu d'efforts de R & D.

Le bureau Véritas, société de classification de navires et d'expertise, mène également des recherches en construction navale avec le concours de fonds publics.

#### *\* Environnement*

Le secteur industriel (centres techniques professionnels, sociétés et quasi-sociétés) a dépensé 107 MF, soit 7,5% de ses dépenses totales d'environnement en recherche sur l'environnement marin (la dépense R&D "environnement marin" s'élevait en France à 233 MF en 1985 dont 126 MF pour le secteur public). De plus quelques grands laboratoires d'étude privés (Sogreah, LCHF, Sogelerg) et des sociétés de service (CS Doris, Sesame, Scop-Oceano) interviennent dans les études du littoral.

#### 1.2.4. Les différents niveaux de la coordination

Elle est rendue nécessaire par le grand nombre des intervenants et par l'existence de moyens lourds d'accès à la mer. Aujourd'hui, celle-ci est assurée par des institutions intersectorielle et sectorielles, par l'existence de grands programmes nationaux et la participation de la France à des programmes de coopération internationale.

##### Les moyens lourds d'accès à la mer

La recherche en mer nécessite l'utilisation de moyens lourds (stations marines, navires de surface et engins submersibles, laboratoire d'essai hyperbare, bassins d'essai des navires).

L'étude des zones littorales suppose le recours aux stations marines (de l'Insu en métropole, de l'Ifremer et de l'Orstom dans les DOM-TOM et à l'étranger). Les travaux de recherche océanologique en mer sont conduits à bord des navires de recherche et grâce aux engins d'investigation sous-marine. Le tableau des bâtiments donné en annexe n°6 montre que l'Ifremer dispose de l'essentiel des navires et engins utilisables pour les grandes campagnes océanologiques (l'Insu gérant surtout des bateaux de façade). La coordination des programmes scientifiques qui recourent aux moyens lourds à la mer est donc organisée par l'Ifremer, selon une formule qui paraît satisfaisante depuis 1985 (alors que la gestion de ces moyens par le Cnexo était critiquée, du fait qu'il donnait la priorité à ses propres programmes en négligeant son rôle d'agence de moyens au service de la communauté scientifique).

Ces moyens à la mer sont complétés par des installations à terre. Le développement de la plongée humaine a suscité la création d'un laboratoire d'essais hyperbares national à Marseille (cf. annexe n°6). En matière de technologie des navires, plusieurs bassins d'essais sont disponibles (bassin d'essai des carènes de la DCN, bassins d'essai de Lorient et de Boulogne-sur-mer (en construction) de l'Ifremer).

##### Les institutions de coordination

\* La *coordination interministérielle* est la formule souvent retenue à l'étranger. Aux Pays Bas, par exemple, un Comité interministériel pour les affaires de la mer du Nord (Icona) a été créé afin, d'une part, de coordonner les politiques menées par les différents organismes de recherche (en matière d'off-shore, de pêche, d'hydrographie, d'environnement) et, d'autre part, d'exercer une tutelle sur les collectivités locales. Au Japon, le Conseil du développement maritime placé sous l'autorité directe du Premier ministre est chargé de coordonner les actions des différents organismes qui dépendent des trois ministères de l'Industrie (Miti), de l'Agriculture et de l'Education.

En France, en mars 1982, le Conseil des ministres a décidé la création du Comité de coordination des programmes de recherche et technologies marines (CCPRTM). Ce comité a pour mission de connaître l'ensemble des travaux de recherche et de développement dans le domaine marin, financés sur fonds publics (hors projets militaires). Il comprend des représentants des administrations, les directeurs des principaux organismes (Ifremer, CNRS-Insu, Orstom) et les responsables des programmes horizontaux et des groupes d'évaluation et de prospective (GEP). Il est présidé par le directeur de la programmation de la recherche au MRT, et son secrétaire est le chef de la Mission de la recherche du ministère de la mer. Ce comité se réunit trois fois par an. S'il a un rôle d'information et de concertation important, son impact en matière de coordination est limité à la création de groupes de travail spécifiques

lorsqu'un problème particulier se pose (ex. navires de recherche de façade) et l'examen de leurs conclusions (ainsi que de celles des GEP). Dans le domaine de la gestion des moyens lourds d'accès à la mer, il a participé à l'élaboration du processus d'affectation du temps-navire des bâtiments gérés par l'Ifremer. Son apport en termes de coordination des programmes a cependant été assez discret. Dans le même temps, on a pu noter la difficulté de définir un programme national de recherche autour de l'océan.

\* La coordination est également assurée par *des organismes sectoriels*.

Le Centre d'études pétrolières marines (CEPM) : cet organisme, créé en 1963 au début de l'exploration en mer, regroupe autour d'Elf, de Total et de l'IFP, une vingtaine d'entreprises parapétrolières. Animé par une équipe restreinte, il assure la sélection des projets de R&D des sociétés du secteur, qui pourront alors bénéficier du système des subventions remboursables servies par la Dhyca. Par son action, le CEPM coordonne l'activité du secteur au travers de l'instruction des fiches projets (définition d'axes techniques, organisation de la coopération, réduction des risques des doublons, adéquation des projets au marché) et de ses actions d'information (colloques, participation aux comités d'expert).

Si le lien entre les experts consultés et les organismes subventionnés peut entraîner des dérives (tous ses membres, issus des entreprises intéressées, sont à la fois juges et parties), il permet aux entreprises françaises d'accéder à des marchés de plus en plus fermés (mer du Nord), ou d'attendre un éventuel retournement des marchés.

Les Groupes d'évaluation et de prospective (GEP) ont été créés par le ministère de la recherche pour les quatre secteurs suivants: aquaculture marine et d'eau douce, environnement, technologie navale et sciences de la terre. Pour le secteur pétrolier, le CEPM est considéré comme un GEP. Leur mission est de déterminer les besoins de recherche de chaque secteur, d'évaluer les programmes existants, et de proposer une répartition du travail entre les différents organismes. Certes, le GEP aquaculture est à l'origine de la création du Groupement d'intérêt scientifique (GIS) "Bases biologiques de l'aquaculture". Mais à part le CEPM, les autres GEP semblent avoir plus de difficultés à mener à bien leurs travaux.

### **La coordination par les programmes nationaux de recherche sur l'océan**

En 1982, la loi d'orientation et de programmation de la recherche avait défini quatre programmes de développement technologique (PDT) dont un programme "océan" pour lequel l'accent était mis sur les techniques de prélèvement des nodules (PLA), l'avant-projet d'une mini-centrale utilisant l'énergie thermique des mers, l'étude des systèmes d'exploitation des sources hydrothermales, l'étude d'un navire de forage profond, la construction de prototypes d'engins d'intervention sous-marine et des opérations pilotes en aquaculture. Le peu d'unité des différents éléments de ce programme, si on le compare aux autres PDT conçus autour d'une fusée, d'un réacteur nucléaire ou d'un avion, avait conduit à son élargissement en 1985 à l'ensemble des activités océanologiques de recherche et de développement. Ce regroupement d'actions dispersées devait permettre d'atteindre une plus grande efficacité, notamment en confiant l'évaluation au CCPRTM. Il apparaît aujourd'hui que ce programme très vaste, peu mobilisateur et peu finalisé, a surtout permis aux ministères de tutelle de prendre la mesure des recherches qui sont conduites par les différents intervenants. Si ce programme a été abandonné depuis, on peut penser qu'il a facilité les contacts et devrait permettre l'élaboration, à terme, d'un véritable programme de la recherche dans le domaine marin.

### **La coordination par les programmes de coopération européenne**

Dans les secteurs de la pêche et de l'environnement, par exemple, il est procédé d'une part à des actions d'information et de coordination, et d'autre part, à la mise en place de programmes communautaires de recherche et de coordination de la recherche. Ces derniers sont en cours de définition et seront exécutés par appels d'offre auxquels pourront répondre prioritairement les organismes qui s'associent à des partenaires d'un autre pays de la Communauté. Le programme de R&D en environnement (1989-1992) comprend des actions liées à la protection de l'environnement marin portant principalement sur les écosystèmes marins (European River Ocean System -Eros 2000) et la qualité des eaux. Le caractère récent de l'intervention de la CEE limite l'ampleur de la coordination opérée.

### **La coordination par les programmes de coopération internationale**

Les grandes découvertes du XXème siècle ont souvent été le fruit d'une coopération internationale. Ainsi, après les travaux du "Velma" en 1959 qui donne à la théorie de la dérive des continents ses premiers constats scientifiques, l'opération Famous (French American Mid-ocean Undersea Study) de 1974 souligne l'intérêt des échanges pour les plongées profondes (-3000 m au large des Açores). Plus récemment, l'opération Kaiko (1985) associant la France et le Japon a permis de mieux connaître les zones de subduction (exploration des fosses marines). Les travaux du navire "Joides Resolution" du programme ODP sont largement facilités par la synergie qu'il provoque entre les équipes des différentes nations.

Sur le plan international, la France participe aux travaux de quatre grandes institutions:

Dans le cadre de l'Unesco, la Commission océanologique intergouvernementale (COI) assure la promotion internationale de la recherche scientifique axée sur l'investigation des ressources marines. A cette fin, elle définit les champs d'étude exigeant une coopération internationale, élabore et coordonne les programmes et encourage les échanges de connaissances, notamment au profit des pays en voie de développement. L'activité supervisée par la COI est organisée en grands programmes intégrés dont les principaux concernent, outre les questions d'environnement, les ressources vivantes (programme OSLR) et les autres ressources (programme OSNLR qui inclut le recensement des ressources minérales marines, la cartographie des fonds et la recherche des minéraux des marges continentales des PVD). Pour l'exécution de ces programmes, la COI sert de catalyseur en favorisant l'interface entre les organismes de recherche, par les biais des instances gouvernementales et en favorisant la création d'un réseau scientifique international.

Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) joue un rôle essentiel dans l'étude des stocks halieutiques et a largement déterminé les conditions d'élaboration du régime des quotas de pêche sur le plan mondial et dans la CEE. Les recherches sur la gestion des stocks menées en France ont permis à notre pays d'y participer activement.



Dans la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée (CIESM), la France joue un rôle moteur pour l'exploration et la protection de cette zone en associant très largement les pays riverains.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) initie un certain nombre d'actions de recherche en environnement marin auquel la France participe.

\*

\* \*

Ce tableau de la recherche en mer montre qu'elle recouvre un domaine très vaste et que ses acteurs sont nombreux alors que la coordination n'est pas totalement assurée. On peut donc s'interroger sur la façon dont elle contribue en France au développement économique.

## **2. LA RECHERCHE EN MER : UNE CONTRIBUTION INEGALE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

Il est, à première vue, difficile de mesurer l'apport de la recherche en mer au développement économique. Il est possible d'en recenser les instruments d'évaluation, d'ailleurs communs à l'ensemble de la recherche. L'analyse, dans chaque secteur d'activité, des exemples d'un bon ou d'un mauvais développement, lié aux efforts de recherche, permettra d'identifier les conditions d'une bonne intégration.

### **2.1. L'ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

La recherche contribue au développement économique. Toutefois, cette relation est difficile à mesurer et à caractériser. On ne peut donc effectuer qu'une évaluation de la recherche elle-même, malgré les limites d'une telle démarche.

#### **2.1.1 Une relation difficile à mesurer et à caractériser.**

Le passage de la recherche au développement économique est doublement problématique : il n'est pas toujours aisé de considérer la recherche comme un investissement productif et le transfert des acquis de la recherche vers les entreprises reste difficile.

#### **L'impact de la recherche.**

A partir d'une exploitation économétrique des principaux agrégats que sont la croissance et les facteurs de production, on a cherché à apprécier l'impact de la recherche sur le développement économique. Un facteur résiduel a été identifié. Il participe à la croissance sans être initialement quantifié comme facteur autonome de production. Certains (voir les travaux de Carré, Dubois & Malinvaud sur la croissance française) ont considéré que ce facteur résiduel correspondait à l'accroissement du niveau général des connaissances.

Le caractère macroéconomique de cette analyse en limite l'intérêt. Il est difficile en effet de mener sur le même modèle une analyse sectorielle. L'Insee a essayé de quantifier cette relation pour certaines branches de l'économie nationale. En conclusion de ses travaux sur la branche des industries électriques et électroniques, il apparaît que l'augmentation de 1 MdF d'investissements matériels entraîne une augmentation de la productivité globale de la branche de 0.7%, alors que la même somme consacrée à de la R&D conduirait à une augmentation de 1%. Investir dans la R&D permet donc, à terme, d'accroître la productivité : le lien entre recherche et développement économique paraît vérifié.

Toutefois, cette analyse doit prendre en compte la diversité des objets de la recherche et les spécificités du milieu marin.

La recherche finalisée peut être conduite dans le but d'économiser des facteurs de production ou de dégager un revenu supplémentaire. La compétitivité d'une économie est, en effet, largement dépendante de la capacité d'un pays à améliorer sa productivité (baisse des coûts, optimisation des structures) et à élaborer de nouveaux produits. Mais, lorsque la recherche s'oriente vers un accroissement du niveau général des connaissances, et alors même que cet effort paraît être la condition nécessaire à tout développement économique futur, il est difficile d'en apprécier les retombées économiques.

### **L'analyse qualitative du transfert.**

C'est à partir des indications du marché qu'un industriel va demander à ce qu'une recherche appliquée soit conduite. Si cela s'avère nécessaire, il sera fait appel alors à la recherche fondamentale. Les liens directs entre la recherche fondamentale et le marché sont assez ténus, du fait du cloisonnement entre les instituts de recherche et les entreprises, mais aussi parce que l'essentiel des recherches menées n'est pas destiné à recevoir des applications industrielles immédiates.

Cela explique l'importance considérable des processus de transfert. Quand les acquis de la recherche passent dans les entreprises, il y a transfert. Son efficacité repose sur l'existence de relations étroites entre exécutants et utilisateurs de la recherche. La part primordiale du secteur public, dans le financement et l'exécution de la recherche en France, confère un caractère crucial à la question des transferts.

Il ne semble plus pertinent de se référer à la distinction traditionnelle recherche fondamentale/recherche appliquée. En effet, un double mouvement peut être décelé : certains résultats obtenus en recherche fondamentale peuvent conduire assez rapidement à un développement économique et des avancées en recherche fondamentale sont susceptibles d'être réalisées à l'occasion de la mise au point d'applications industrielles. Il n'y a pas toujours identité entre le niveau de la recherche et l'objectif poursuivi à court terme.

Si l'on retient le postulat d'une rentabilité globale, il reste à vérifier que les conditions de réalisation des recherches conduites sont appropriées. Faute de pouvoir mesurer précisément l'apport de la recherche à la croissance, on tente d'intégrer cette réflexion dans les processus d'évaluation de la recherche.

### **2.1.2. L'évaluation de la recherche et ses limites.**

#### **Les principes.**

Il ne saurait être question d'évaluer les procédures et les résultats de la recherche avec les mêmes critères que ceux qui président à la réalisation d'un programme de production bien planifié. Toute forme d'évaluation ne peut être exclue pour autant. Les méthodes d'évaluation sont largement déterminées par le type de recherche qui est conduite. Lorsque l'objectif économique est affiché, il est plus facile de mesurer les effets de la recherche ou de déterminer des indicateurs. On doit donc distinguer la recherche qui conduit à un accroissement général des connaissances de celle qui est finalisée.

*\* L'accroissement général des connaissances et la recherche finalisée*

Il est important de cerner la contribution de la recherche fondamentale à l'accroissement général des connaissances. L'objectif de l'évaluation est alors, discipline par discipline, spécialité par spécialité, d'estimer la qualité intrinsèque des résultats obtenus et la quantité de travail mise en oeuvre. Il s'agit là d'une approche interne des problèmes d'évaluation qui cherche à juger de l'ampleur des résultats.

L'évaluation des résultats de la recherche finalisée est a priori plus aisée. On ne peut apprécier de la même façon une recherche concernant des produits existants (pétrole, construction navale), et celle qui porte sur des produits nouveaux ou des marchés en gestation (aquaculture nouvelle).

*\* Le concept britannique de recherche stratégique*

L'approche britannique tend à compléter l'évaluation interne de la recherche fondamentale par une appréciation des effets externes des résultats obtenus. Elle consiste à examiner la capacité de la recherche fondamentale à dégager des éléments de réponse aux questions que lui adressent la recherche appliquée et les structures de développement technologique. Elle conduit à privilégier les axes primordiaux pour le développement d'autres disciplines, ou ceux dont les retombées technologiques sont les plus fortes à terme (concept de la recherche stratégique). Elle postule également que l'abandon de la recherche fondamentale n'entraîne pas inexorablement l'affaiblissement de l'économie. En outre, elle sous-entend une démarche nouvelle en matière de financement.

On doit cependant noter que l'émergence de ce concept a coïncidé avec la diminution des budgets publics de recherche en Grande-Bretagne. Une restructuration vigoureuse a été menée en matière de recherche fondamentale en mer: fermeture de laboratoires et regroupement des activités publiques sur deux sites. Les ressources libérées ont été redéployées pour soutenir le développement technologique. Par ailleurs, en 1977, le Science and Engineering Research Council (SERC) a créé une structure baptisée Marine Technology Directorate, dont une des missions consiste à assurer la liaison entre les demandes des industriels et les chercheurs universitaires. Cette structure, aujourd'hui partiellement privatisée, fonctionne selon un principe d'adhésion voisin de celui de l'IFP. Son existence traduit l'évolution du débat recherche fondamentale/recherche appliquée, évolution qui résulte également de l'émergence de nouveaux secteurs économiques : biotechnologies, protection de l'environnement, nouveaux matériaux. Il est devenu clair en effet que l'essor de ces secteurs, du moins dans la phase pionnière de leur croissance, se fonde sur un resserrement des liens avec les acteurs de la recherche fondamentale.

### **Les méthodes d'évaluation**

L'évaluation porte sur les hommes, sur les organismes ou les laboratoires et sur les programmes. Elle se situe avant, pendant, et après la recherche.

*L'évaluation des chercheurs*, de nature universitaire en début de carrière, est essentiellement fondée par la suite sur la quantité et la qualité de leurs publications. Le filtre des comités scientifiques des revues, la prise en compte de leur diffusion réelle en font un bon indicateur de la confiance et de l'intérêt de la communauté scientifique.

*L'évaluation des organismes ou des laboratoires* intervient d'abord lors de la création d'une nouvelle structure. Il s'agit alors de définir les moyens à dégager en matériel et en personnel (notamment par référence aux organismes similaires existants). Toutefois, l'essentiel de l'évaluation consiste aujourd'hui à examiner l'activité courante des organismes et laboratoires de recherche. Enfin, la disparition d'un établissement est souvent liée à une évaluation dont les résultats se sont révélés peu probants

Une évaluation globale des organismes de recherche est conduite par le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), placé auprès du ministre chargé de la recherche. Pour les universités, le comité national d'évaluation procède à un examen des activités de recherche des laboratoires. De façon plus régulière, l'autorité de tutelle procède chaque année à une évaluation lors de l'examen de la demande de crédits. Ainsi, les demandes budgétaires de l'Ifremer s'organisent autour de son plan à moyen terme. Un contrôle a posteriori est aussi assuré par la Cour des comptes qui s'est montrée particulièrement attentive aux activités du Cnexo dont elle a examiné les comptes à trois reprises. Cette évaluation annuelle s'appuie sur les rapports d'activité annuels des centres, les publications des chercheurs et les brevets qu'ils déposent. Néanmoins, toute innovation ne s'accompagne pas nécessairement d'une procédure de dépôt de brevet, soit que le degré d'innovation ne le nécessite pas, soit que le transfert des technologies s'opère directement, parfois même à titre gratuit. C'est le cas pour l'Ifremer dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture, où il agit pour le compte des professions concernées. C'est également le cas dans le secteur parapétrolier, où, compte tenu des contraintes importantes d'accès aux marchés étrangers, le transfert gratuit des technologies est un préalable obligatoire.

Lorsque les résultats d'une équipe ne sont pas jugés satisfaisants, elle court le risque de non-renouvellement de ses crédits de recherche. Pour un laboratoire universitaire, la sanction peut prendre la forme, au demeurant exceptionnelle, de la perte du label de laboratoire associé au CNRS.

L'insuffisance de la participation des acteurs économiques à la définition des programmes de recherche et aux instances d'évaluation, ne permet généralement pas aujourd'hui de connaître leur degré de satisfaction.

*L'évaluation des programmes* n'est guère développée aujourd'hui en l'absence d'un véritable programme national de recherche en mer. Les seuls programmes existants sont ceux des organismes. En ce qui concerne plus spécifiquement la recherche en mer, une évaluation préalable a lieu par exemple au moment de la discussion du programme des campagnes océanographiques. La mission d'évaluation des GEP est définie de façon sectorielle et n'a pas atteint tous ses objectifs, comme en témoigne l'inégal stade d'avancement de leurs travaux. Par contre, les résultats des programmes de recherche finalisée peuvent être appréciés par l'amélioration de la productivité induite. En cours de réalisation, l'évaluation des programmes vérifie la réalisation d'objectifs intermédiaires, ou simplement leur état d'avancement pour envisager le maintien, l'accroissement ou l'arrêt de l'effort. Mais cette évaluation n'est pas menée systématiquement et l'appréciation des résultats est fréquemment négligée. Lors de ces différentes phases d'évaluation, plusieurs facteurs d'échec ont cependant pu être identifiés: une politique commerciale inefficace, des équipes n'atteignant pas la masse critique, une analyse scientifique insuffisantesont les plus marquants.

\*  
\* \*

## 2.2. L'APPORT INEGAL DE LA RECHERCHE A L'ACTIVITE DES SECTEURS

Le degré inégal de développement des secteurs conduit à détailler pour chacun d'eux le bilan des retombées de la recherche en mer. La difficulté de se livrer à une analyse exhaustive amène à présenter des exemples qui illustrent la nature des relations entre recherche et développement.

Au préalable, on doit relever que la recherche fondamentale peut, elle aussi, contribuer directement au développement économique. Ainsi, les forages très profonds effectués dans le cadre du programme ODP, d'une part nécessitent le développement d'un matériel et d'un savoir-faire particulier, d'autre part aboutissent à des résultats qui intéressent dès à présent les acteurs de la recherche pétrolière. De même, les enseignements du programme Kaiko sont utiles pour des régions sismiquement sensibles comme le Japon ou la Californie. De manière générale, on ne peut sous-estimer l'utilisation des découvertes telles que les sources hydrothermales profondes et les oasis de vie chimiotrophe dans une perspective à moyen ou long terme.

### 2.2.1. Les ressources vivantes

Les métiers de la pêche, de la transformation des produits de la mer et de l'aquaculture évoluent rapidement pour faire face à une demande importante et diversifiée.

#### Pêche et transformation des produits de la mer

Le secteur de la pêche a bénéficié des apports de la recherche dans plusieurs domaines : techniques de chalutage, sélectivité des filets, procédés de localisation des bancs de poissons, procédés de première conservation. De même, la meilleure connaissance de la ressource a permis d'éviter une surexploitation qui aurait lourdement compromis l'avenir des entreprises de pêche (cf. la crise du hareng en Mer du Nord).

Dans le domaine de la transformation, les innovations liées à la recherche sont nombreuses : elles portent sur les techniques et les produits. Les efforts de recherche ont eu pour objet la définition de nouvelles techniques de conservation (emballages sous vide, procédés d'ionisation du poisson frais), et l'amélioration des techniques existantes (appertisation, pasteurisation, fumage, surgélation). Ces axes résultent de la prise en compte des évolutions de la demande (progressions des segments du surgelé et des plats cuisinés, en particulier).

Mais c'est sans doute sur le plan des produits que les innovations induites par l'effort de R&D sont et seront les plus sensibles : de nouveaux produits finis ou semi-finis ont ainsi été mis au point à partir de la valorisation d'espèces non nobles par des procédés de texturation (technique du surimi). Ces innovations concernent avant tout la filière agro-alimentaire, car les nouveaux produits s'incorporent à des processus de fabrication (charcuterie industrielle, glaces, plats cuisinés) ou renforcent la gamme des produits de la mer (substituts du crabe ou de la coquille Saint-Jacques à base de surimi, algues alimentaires). Par ailleurs, du fait de leurs propriétés gélifiantes, émulsifiantes et liantes, les matières issues du processus de transformation des algues se prêtent à des applications dans les filières pharmaceutiques et cosmétologiques.

## Aquaculture

Les perspectives entrevues au début des années 60 ont beaucoup évolué. L'espoir d'installation de fermes marines et sous-marines dont le rendement aurait été comparable à celui de l'agriculture s'est peu à peu évanoui. Plusieurs insuffisances ont pu être identifiées dans le modèle initial : une erreur de stratégie dans la démarche de R&D, à savoir la volonté d'accéder à une phase de production sans disposer des connaissances de base nécessaires, une sous-estimation du temps nécessaire au démarrage de la production (il a fallu 20 ans à la Norvège pour maîtriser l'élevage du saumon), une mauvaise anticipation de l'évolution des marchés et des espèces demandées et une mauvaise collaboration entre les différents organismes de recherche (Cnexo, ISTPM, Inra).

Depuis le début des années 80, une vision plus réaliste des études de base comme des équipements et techniques indispensables prévaut dans l'aquaculture nouvelle. L'effort de recherche est important, les professionnels sont mieux associés aux recherches et les résultats sont encourageants. Pour la palourde, par exemple, la production se révèle supérieure aux prévisions grâce aux progrès apportés par la recherche (maîtrise du recrutement et optimisation de la charge du bassin) et à la collaboration des différents partenaires, chercheurs, techniciens, éleveurs, dans le cadre d'un plan national. A l'inverse, le recours à des espèces difficiles à acclimater en zones tempérées a montré les limites d'une approche trop volontariste.

L'exemple norvégien est intéressant et ses enseignements méritent d'être pris en compte pour déterminer les objectifs réalistes de l'aquaculture française. En Norvège, le développement de l'aquaculture est né de la conjonction d'un avantage géographique (fjords) avec une préoccupation sociale : il s'agissait de fixer la population côtière en favorisant une activité économique qui s'ajoute aux activités littorales stagnantes (métiers du bois, pêche). L'effort de recherche a porté sur l'espèce la plus fréquemment pêchée au large des côtes, à savoir le saumon de l'Atlantique. Les techniques ont été développées pour s'adapter à des fermes aquacoles de taille moyenne (1000 tonnes), afin d'intéresser les populations du littoral et de minimiser les délais de retour sur investissement. Si aujourd'hui, l'aquaculture norvégienne rencontre une série de problèmes structurels (déficience des circuits de distribution et du contrôle de qualité) ou écologiques (épizooties, marées jaunes dues à la prolifération d'algues macrophytes), force est de constater que l'effort de R&D accompli lui assure d'ores et déjà une avance significative.

En matière de conchyliculture, la faiblesse des travaux de recherche passés a laissé les ostréiculteurs démunis face aux épizooties, qui ont détruit les stocks d'huîtres à deux reprises, au cours des vingt dernières années. Le développement d'un vaccin par le centre de La Tremblade (Ifremer et conseil général des Charentes-Maritimes) et les laboratoires Sanofi devrait limiter les conséquences néfastes d'une nouvelle épizootie.

### 2.2.2. L'environnement

Un certain nombre de campagnes de mesures ont rassemblé, souvent sur plusieurs années, des scientifiques de toutes disciplines et de toutes origines (Ifremer, CNRS, universités) sur des sites précis : étude de la baie de Seine, de l'estuaire de la Loire, surveillance écologique des côtes bretonnes, campagnes Fos-Berre, programme Ecothau, etc... Malgré des difficultés réelles de collecte et d'exploitation de données très hétérogènes, les laboratoires d'analyses français constituent aujourd'hui un réseau à la fois dense et efficace. En revanche, la recherche en matière d'environnement demeurent encore parcellisée et descriptive. L'insuffisance de la modélisation se fait sentir : à

l'heure actuelle, certaines collectivités locales se tournent vers les entreprises étrangères pour réaliser leur plan d'aménagement du littoral. Cependant, le programme "rejets urbains" de l'Ifremer (étude des baies de Morlaix et de Toulon) vise à concevoir des solutions concrètes, fondées sur des modèles scientifiques, en matière de stations d'épuration.

### **2.2.3. Les ressources minérales**

#### **Les hydrocarbures**

Les compagnies pétrolières, soucieuses de reconstituer leurs réserves au fur et à mesure de l'exploitation des gisements, considèrent que les ressources nouvelles doivent être au moins aussi importantes que les quantités exploitées annuellement. Il leur est donc indispensable de maintenir une activité d'exploration, quelle que soit la conjoncture, ou d'acheter des droits sur des zones explorées par d'autres, sans quoi elles affaibliraient à terme leur position sur le marché. Ceci explique qu'après une période de choc (1986-87), la prospection pétrolière redémarre progressivement en se cantonnant toutefois aux zones dont l'exploitation serait compatible avec les niveaux de prix des marchés.

De manière générale, l'effort de recherche en matière pétrolière s'avère fructueux grâce à une participation directe des utilisateurs à la décision et aux financements des programmes dans le cadre du CEPM. Dès 1985, ses programmes pluriannuels ont opportunément été réorientés vers le développement de technologies permettant la réduction des coûts à tous les niveaux de l'exploration et de la production de pétrole et de gaz. L'effort de recherche qui avait permis aux compagnies françaises Elf et CFP de se hisser au niveau des douze premières au monde, est progressivement réorienté vers les mers moins profondes et moins hostiles, et vers des zones géopolitiquement sûres ou à fiscalité modérée. Cette réduction des coûts d'exploration implique à la fois une amélioration des taux de succès et une réduction des coûts des forages (qui représentent 70% des dépenses d'exploration).

Les projets de chacune de ces sociétés sont maintenus en ce qui concerne les techniques d'exploitation automatisée, indépendantes de la profondeur d'eau. En effet, le degré d'avancement du projet Skuld d'Elf Aquitaine en fait un concept opérationnel. Encore expérimental, le projet Poseïdon (CFP-IFP-Statoil) devrait fonctionner d'ici trois à quatre ans. Le maintien de ces programmes extrêmement coûteux en matière de recherche (automatismes, transmissions de données, système d'écoulement polyphasique des fluides, conception modulaire des unités d'exploitation) s'explique par le fait que leur objectif est en parfaite concordance avec l'impératif majeur de la profession, la réduction des coûts d'exploitation. D'une part ils visent à diminuer le nombre d'ouvriers de la mer (un homme sur une plate-forme coûte l'équivalent de trois hommes à terre), d'autre part ils permettent d'exploiter des gisements marginaux (en périphérie des sites existants) sans installations nouvelles, dans des conditions économiques et financières acceptables. Cet impératif de réduction des coûts est aussi celui qui guide l'activité du secteur parapétrolier.

#### **Les nodules polymétalliques**

La recherche, le développement et la mise en exploitation des champs de nodules polymétalliques a été l'un des grands projets des deux dernières décennies. L'effort de recherche a été multiforme. Des campagnes exploratoires du fond des



océans ont permis de délimiter les zones à concentration importante (supérieure à 7,5 kg/m<sup>2</sup>), mais l'intérêt majeur de cette recherche a résidé dans la correction d'hypothèses erronées : les fonds marins (- 4 000 m à - 6 000 m) que l'on croyait réguliers, voire plats, sont accidentés, les variations du relief étant comparables à celles du relief terrestre. Les résultats obtenus par imagerie acoustique (sondeur multifaisceaux, Sea Beam, Epaulard ou Sar) sont significatifs dans ce sens.

Le choix fait en 1980, d'une exploitation par navettes autonomes de collecte (projet PLA) est aujourd'hui considéré comme une erreur. Bien que les possibilités d'exploitation de cette technique soient apparues, dès 1982, comme incertaines et son coût très supérieur à celui du pompage hydraulique, des investissements massifs ont été réalisés jusqu'en 1985.

Cependant, en obtenant la qualité d'investisseur pionnier, à la suite de la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982, la France s'est vu reconnaître par la commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins, des droits exclusifs sur une zone de 75.000 km<sup>2</sup> située dans l'océan Pacifique. Cela lui confère un avantage certain sur ceux de ses partenaires qui, tels les Etats-Unis, la RFA et la Grande-Bretagne n'ont pas signé la Convention et ne peuvent, de ce fait, siéger à la commission préparatoire. Le fait que la France, via le consortium Afernod (constitué d'Ifremer, du CEA, d'Imetal et de la Normed) ait acquis une réelle maîtrise technologique, lui confère un atout supplémentaire.

#### **2.2.4. La technologie**

##### **Le parapétrolier**

L'industrie pétrolière a exercé un effet d'entraînement indubitable sur le secteur parapétrolier et plus largement sur les industries de haute technologie. La crise de surproduction qui a fait chuter les cours du baril, de 36 \$ en 1985 à 15 \$ dès 1986, a sensiblement modifié le panorama de cette importante activité industrielle nationale.

Après une période d'euphorie qui a duré dix ans (75-85), le parapétrolier connaît une passe difficile, se restructure et s'internationalise pour mieux faire face à la concurrence. La restructuration de ce secteur s'explique par l'exiguïté du marché actuel (après avoir fourni 50 % des équipements de la Mer du Nord, les prestations françaises avaient régressé au taux de 10%, du fait, notamment, de la montée des protectionnismes norvégiens et britanniques) et par l'importance des coûts de la recherche, très vite prohibitifs pour des entreprises de petite taille. Les défis technologiques ne peuvent être relevés que par des structures de R&D dotées de moyens très importants. L'Europe de la technologie parapétrolière se profile à un horizon déjà proche. La recherche est parvenue dans ce secteur à des résultats significatifs puisqu'elle permet à certaines entreprises de se trouver en position de leader dans leur spécialité (Coflexip en matière de risers flexibles) ou parmi les premières du monde (ETPM et Bouygues-Off-shore pour la construction de plates-formes, Forasol et la société franco-américaine Sedco-Forax en matière de forage). Les prestations de services en géophysique ou sismique (CGG) et en ingénierie (Technip, Doris, Sofresid) jouissent aussi d'une excellente réputation (ex : le relevage de la plate-forme d'Ecofisk par Technip).

Dans le secteur des moyens d'investigation, où la France est également bien représentée, le poids financier des investissements est très important et impose des choix économiques difficiles. Mais certains engins réalisés par des organismes publics, dans la mesure où ils ne répondraient pas à une demande suffisamment affirmée du marché, encourent le risque d'un échec commercial. Le Saga (Sous marin d'assistance à

grande autonomie) a été conçu conjointement par l'Ifremer et la Comex, pour réduire les coûts et les risques de l'intervention des plongeurs et des robots sur des structures immergées à moyenne profondeur. Bien que programmé en fonction des besoins du marché, le Saga a des débouchés incertains et ne fait pas pour l'instant l'unanimité au sein de la profession pétrolière.

La qualité technique de leurs prestations a permis aux entreprises françaises de rester présentes et de conserver environ 5% à 6% du marché parapétrolier mondial. Preuve de cette réussite au plan national et mondial, elles restent en 1987 le deuxième exportateur français (avec un solde excédentaire de 20 milliards de francs dont près de deux tiers dans l'équipement off-shore) derrière l'automobile (21 milliards de francs) et le deuxième exportateur mondial de biens et services parapétroliers derrière les Etats-Unis (voir annexe n°1).

### **Autres technologies**

En matière d'intervention humaine sous-marine, la France avec en particulier la Comex (numéro un mondial et détentrice du record de travail en plongée libre par -520 mètres au cours de l'opération Hydra VIII au printemps 1988), occupe une place de choix au niveau international. L'installation, la surveillance et l'entretien (maintenance, dépose, pose...) d'équipements en milieu marin, constituent un débouché intéressant pour les années à venir, notamment en matière pétrolière. Le développement de l'off-shore profond n'étant pas, pour des questions de rentabilité économique à l'ordre du jour, les perspectives de l'intervention humaine ne sont pas menacées dans l'immédiat. La recherche médicale sur le comportement de l'organisme à de très hautes pressions, l'absorption de mélange gazeux à haute teneur d'hydrogène, la durée de décompression et son influence sur la santé des plongeurs sont autant de sujets à l'ordre du jour dans lesquels la France est en situation très favorable.

L'instrumentation marine et sous-marine est caractérisée par l'atomisation du secteur et la difficulté de pénétration de ses marchés. En effet ses entreprises sont principalement des PME mono-produit et ses marchés restent souvent au niveau de la pré-série. La concurrence internationale rend la recherche nécessaire et cette dernière réclame des moyens lourds, particulièrement en ce qui concerne les outils de simulation du comportement à la mer. L'Ifremer dispose de tels moyens qu'il loue aux industriels du secteur. Selon ces derniers, la politique de prix pratiquée par l'institut n'offre pas une réponse satisfaisante à leurs attentes.

La robotique marine et sous-marine constitue aussi une voie d'avenir pour les industries françaises. L'effort conjoint de recherche des Chantiers de l'Atlantique et de l'IRCN a permis le développement d'un robot de soudage dont les premiers essais sur site ont commencé en 1988. Cet outil doit permettre de réduire les coûts de fabrication et donc d'améliorer la compétitivité des chantiers navals français. Les pays européens pourraient également être intéressés par ce produit. En matière de robotique sous-marine, le remplacement de l'homme dans les missions les plus simples est déjà une réalité (robots télécommandés de surveillance des installations) mais la recherche tend à permettre des interventions plus complexes (raccordement robotisé de risers). Pour certaines entreprises, l'effort de R&D est essentiel, puisque l'équilibre financier peut

être atteint par la commercialisation d'une seule unité (SAR, Sea plough: charrue ensouilleuse de câbles sous-marins) ou d'une série correspondant à un créneau déterminé (PAP: poisson auto propulsé utilisé dans la guerre des mines, produit à 350 exemplaires).

Il convient enfin de ne pas négliger l'intérêt économique des recherches en mer menées à des fins militaires. Certes, les spécifications des bâtiments militaires répondent en premier lieu à des considérations stratégiques mais, du fait de leurs retombées sur le secteur civil, ces recherches constituent un secteur important pour l'industrie française. Ainsi, les travaux d'acoustique sous-marine traditionnelle (sonar) ou nouvelle (sondeurs multifaisceaux, appareils d'imagerie acoustique) trouvent des applications civiles pour la localisation des bancs de poissons ou pour la cartographie sous-marine. Après l'Ifremer, le Shom a aussi équipé un de ses bâtiments d'un sondeur multifaisceaux. L'effort de recherche fourni par des entreprises telles que Thomson-Sintra rencontre ainsi de nouveaux débouchés tant nationaux qu'internationaux.

### **Construction navale**

Les recherches menées par l'IRCN en collaboration avec ses adhérents et de petites sociétés spécialisées fournissent trois exemples de bonne intégration grâce à une association très étroite des utilisateurs, des financeurs, des décideurs et des exécutants des opérations de recherche.

Il s'agit, en premier lieu, du logiciel de conception assistée par ordinateur de coques de navires (Sicen), mis au point pour les grands chantiers navals civils mais également utilisé ensuite par les militaires et les petits chantiers. Le second exemple est constitué par le robot de soudage spécifique de la grande construction navale (soudure à plat de très grande surface), qui est en phase terminale de réalisation. Il s'agit enfin des études très avancées de lutte anti-vibrations, appliquées à la construction de navires de croisière, qui constituent l'atout majeur des grands ou moyens chantiers subsistant et intéressent également les militaires. Ce dernier exemple illustre l'importance de l'avance technologique, qui a permis de se positionner sur le marché du tourisme maritime à nouveau dynamique. En revanche, la petite construction navale, mis à part le regroupement récent de douze chantiers, offre un exemple de manque quasi-total d'organisation. Les activités de transfert de la recherche vers les chantiers navals doivent être d'autant plus importantes qu'il s'agit d'une profession très individualiste, jalouse de ses secrets de fabrication parfois très anciens, et qui risque de ne pouvoir supporter le durcissement probable de la concurrence dans un proche avenir.

\*  
\* \*

## 2.3. LES SUCCES NUANCES DE L'INTEGRATION

La France obtient les résultats économiques les plus tangibles lorsque les relations recherche-industrie sont les plus étroites. Cela se vérifie naturellement quand les entreprises intègrent des services de recherche dans leurs structures ou sous-traitent leurs besoins de recherche, mais aussi quand le secteur public a mis en place des mécanismes de transfert efficaces.

Il convient d'identifier parmi les organisations et procédures existantes, il convient d'identifier celles qui vont à l'encontre de cet objectif d'intégration et celles qui, en raison des résultats enregistrés, méritent d'être renforcées.

### 2.3.1. Des dysfonctionnements à combattre

La valorisation de la recherche souffre des insuffisances relevées au niveau de la coordination et à celui des échanges entre chercheurs et entreprises.

#### Des problèmes de coordination

L'organisation parcellaire de la recherche rend indispensable une coordination efficace. Celle-ci ne s'avère pas assurée aujourd'hui.

La multiplication d'équipes de chercheurs isolées diminue l'efficacité finale de leur travail. La faiblesse des effectifs des laboratoires fait qu'ils n'atteignent pas toujours la masse critique nécessaire à la conduite de leurs recherches. Il faut néanmoins nuancer ce constat. La parcellisation des équipes ne rend pas compte, en effet, de leur intégration dans un ensemble plus vaste dont elles peuvent bénéficier (ex : laboratoire de biologie marine au sein d'une université spécialisée dans les sciences de la vie).

#### *\* L'absence d'une tutelle unique*

L'Ifremer est placé sous la double tutelle du ministre chargé de la mer et du ministre chargé de la recherche, ce qui amoindrit l'efficacité du contrôle de chacun. Plus généralement, l'éclatement des organismes de recherche et leur spécialisation dans l'une des phases du processus de R&D, alors qu'ils sont soumis à des tutelles différentes, entrave la mobilisation de la recherche vers le développement économique et multiplie les risques de mauvaise allocation des ressources publiques. Il faut ajouter à ce constat les difficultés que peuvent présenter la réorganisation périodique des structures (comme l'a montré l'exemple de la fusion du Cnexo et de l'ISTPM) et le changement d'attributions des ministères concernés.

#### *\* Les relations peu satisfaisantes entre les organismes de recherche*

Les organismes de recherche ont tendance à conduire leurs travaux sans se soucier d'éventuels chevauchements de leurs compétences respectives. Ainsi le Cnexo puis l'Ifremer ont-ils progressivement empiété en biologie marine sur les attributions des laboratoires universitaires et du CNRS. Les procédures contractuelles passées entre l'Ifremer, maître d'oeuvre, et ces laboratoires, entraînent une certaine démobilité lorsqu'ils interviennent comme sous-traitants et qu'ils ne peuvent valoriser leurs travaux

en termes de publications. Il existe cependant des programmes spécifiques pour lesquels une coordination satisfaisante a été mise en place (ex: groupe d'intérêt scientifique Ifremer-CNRS-Inra sur les connaissances biologiques fondamentales pour l'aquaculture, programme sur le déterminisme du recrutement).

*\* L'insuffisante coordination avec la Marine nationale*

La séparation très poussée entre les secteurs civil et militaire peut conduire, dans certains cas, à doubler les équipes sur un projet de même nature. Il n'y a guère qu'en France que s'est maintenue la tradition des arsenaux publics. On peut comparer, à cet égard, la production des sous-marins, réalisée de bout en bout dans le secteur public militaire, et celle des avions de combat, pour lesquels un contrat est passé avec une société privée. Ainsi, en matière de construction navale, même si l'on tient compte des exigences de confidentialité qu'impose la défense nationale, une économie de moyens pourrait être obtenue par une meilleure coordination. C'est d'ailleurs la voie qui semble être suivie depuis peu avec l'association de la DCN à l'IRCN. De même, la présence de deux centres d'essais hyperbares, l'un civil à Marseille, l'autre militaire à Toulon, n'est peut-être pas optimale. En matière d'acoustique sous-marine, domaine certes très sensible stratégiquement, les besoins civils sont importants et une collaboration maximale serait directement valorisée.

**Des échanges insuffisants avec les entreprises.**

*\* Une liaison difficile entre les structures de recherche et les secteurs économiques.*

Les chercheurs sont trop éloignés du terrain aussi bien à l'Ifremer, au CNRS, qu'à l'IFP. Si des instances relais existent (centres techniques, IRCN, Adisur), elles sont encore trop peu nombreuses. Certains mécanismes ont été mis en place pour remédier à cet état de fait. Les bourses de recherches, telles les bourses Cifre qui permettent à un chercheur de travailler dans un laboratoire public pour le compte d'une entreprise privée, constituent une formule adaptée, bien que leur nombre soit encore trop limité. Les formules d'association de laboratoires publics et privés mises en oeuvre par le CNRS n'assurent qu'une liaison ponctuelle. Les mécanismes d'association plus larges (réunions de coordination) souffrent de ne pas se traduire par un financement conséquent.

*\* Une concertation inefficace.*

L'absence d'interface efficace entre les milieux de la recherche et les entreprises résulte parfois de l'absence de volonté ou de l'impossibilité, soit de passer le relais (ex.: la ferme salmonicole Sodab, filiale de l'Ifremer, qui continue à être subventionnée du fait de son caractère expérimental et de son déficit d'exploitation), soit de passer au stade du développement (nombre insuffisant de centres techniques). Le comportement de l'Ifremer à l'égard de la société Néréides illustre les difficultés de cette concertation entre organismes publics et entreprises. L'institut a modifié très tardivement les spécifications du cahier des charges concernant des bouées de mesure et a développé parallèlement son propre produit, qu'il tend maintenant à promouvoir, s'éloignant ainsi du cadre de ses attributions et entravant le processus de transfert. Les entreprises privées sont parfois responsables de cette absence de concertation. Ainsi, dans les années 1970, forts de leur situation florissante, les chantiers navals n'ont pas souhaité développer la collaboration avec les militaires. Ils se tournent maintenant vers eux pour affronter la crise.

### 2.3.2. Les voies d'intégration à encourager.

Deux voies semblent devoir être encouragées pour assurer une bonne intégration : une étroite association avec les professionnels, une mobilisation des partenaires extérieurs.

#### Une étroite association avec les professionnels

*\* une formule fructueuse en matière de ressources vivantes : les centres techniques*

L'association avec les professionnels est un impératif dans la mesure où, on l'a vu, des instituts comme l'Ifremer prennent véritablement en charge la conduite des recherches, en lieu et place d'entreprises qui n'ont pas la taille critique pour les mener elles-mêmes. La formule des centres techniques, qui combinent proximité géographique et spécialisation sectorielle, témoigne de cette volonté d'association. Elle est porteuse, à terme, de la réalisation de véritables pôles de compétitivité en algologie, en conservation ou en congélation/surgélation. Un bon indicateur de la réussite de la démarche sera la capacité des centres techniques à générer des ressources propres, à partir des contrats signés avec les professions concernées. Le CEVPM a ainsi tiré 41 % de ses recettes des prestations effectuées pour le compte des professionnels contre 59 % provenant de subventions publiques ou de cotisations des professionnels. Encore convient-il de noter que l'essentiel de ses prestations relevait du produit des contrôles sanitaires et non de la R&D proprement dite. Aussi est-il sans doute trop tôt pour mesurer le succès de ce type d'établissement. Mais c'est à partir de ces éléments que l'on pourra apprécier la contribution future de ces centres à la R&D de leur secteur d'activité et veiller à ce qu'ils ne mènent pas de recherches qui ne trouveraient pas de clients sur le marché. Plus généralement, ces centres de recherches ont intérêt à associer les entreprises concernées à des programmes communs, à l'image du programme ionisation d'Ifremer, cofinancé par la société Claric, du programme électrophorèse, avec Davigel et Sadifroid, ou encore du programme surimi, avec la participation de Pêche et froid, Scoma, Cuisimer et Fleury-Michon. L'obligation d'externalisation de la fonction de R&D des entreprises (surtout les plus petites), impose à l'appareil de recherche, une grande capacité d'adaptation. Satisfaire à ces conditions permet d'optimiser l'intégration des résultats de la recherche au processus de production.

*\* Le bon exemple des structures de coordination en matière pétrolière.*

Afin de coordonner l'action des différents organismes de recherche publics ou privés, des structures de concertation ont été mises en place au niveau national:

- le comité d'études pétrolières et marines (CEPM), comité consultatif créé en 1963, au début de l'exploration en mer. Il comprend des commissions marines: technologies de forage-production et gaz naturels (cette dernière depuis 1986). Parce qu'il réunit tous les partenaires pétroliers et parapétroliers et parce que ses avis se traduisent en moyens financiers, le CEPM assure une bonne coordination de la recherche dans son secteur.

- le comité des programmes exploration production (Coprep) qui comprend les commissions géologie-géophysique et techniques d'exploitation des gisements. Il est chargé de veiller à la cohérence des programmes de recherche de l'IFP avec les besoins de l'industrie pétrolière.

D'autre part, de nombreuses associations permettent à certains partenaires de mener en commun un effort de recherche sur un objet précis. En particulier, le comité de liaison pour la recherche sur les ouvrages en mer (Clarom), réunit autour de l'IFP les associations de recherche concernées: action des éléments (Arae), géotechniques marines (Argema), béton en mer (Arbem), structures métalliques en mer (Arsem). Les associations de recherche regroupent elles-mêmes les entreprises parapétrolières intéressées autour de thèmes de recherche précis.

Si l'association avec les professionnels doit être recherchée il faut se garder de l'excès inverse. A l'insuffisance traditionnelle de la valorisation de la recherche, ne doit pas se substituer une préoccupation de rentabilité immédiate, à l'exclusion de toute autre finalité. Une telle réorientation risquerait de compromettre la recherche de base dont l'utilité à long terme n'est plus à démontrer. Ainsi lorsque l'IFP prend des participations industrielles en association avec Elf et Total, l'on peut se demander s'il ne risque pas d'abandonner pas le domaine de la recherche fondamentale et appliquée pour entrer dans celui du seul développement.

### **La mobilisation des partenaires extérieurs**

Le développement des programmes peut être enrichi de compétences extérieures au milieu marin. Le recours à des spécialistes issus d'autres filières que des filières marines facilite souvent la mise au point des techniques de recherche. Ainsi, le prélèvement des bactéries dans les grandes profondeurs du Pacifique a-t-il été effectué grâce au matériel et au savoir-faire d'Elf Aquitaine. Les tests de dépistage des parasites de l'huître plate ont été élaborés avec Biosis, filiale de Sanofi, qui les commercialise aujourd'hui auprès des ostréiculteurs. Il est très utile en effet, une fois parvenu au stade du développement d'intéresser des partenaires dont le champ d'activité n'est pas nécessairement marin. Ainsi l'objectif d'Adisur (associant l'Ifremer, la CCI de Nantes et des industriels) est de transférer et de promouvoir la nouvelle technologie de fabrication du surimi et ses multiples applications. Ces actions supposent aussi la mise en oeuvre d'interfaces avec les institutions financières: le Ceva est parvenu à une collaboration étroite avec le Crédit maritime et le Crédit agricole, qui siègent à son conseil d'administration ce qui facilite le passage à la concrétisation industrielle des projets. De même, il convient d'utiliser au mieux les possibilités offertes par des organismes comme l'Anvar qui propose un mécanisme d'avance remboursable efficace et permet en outre de trouver des pilotes industriels pour des projets de développement.

Ce qui a été fait en Grande-Bretagne constitue un bon exemple de la mobilisation des partenaires extérieurs. Au sein de l'Institute of Oceanographic Sciences and Industry Deacon Laboratory, a été créé en 1985 un club regroupant des experts de cet organisme et des industriels des secteurs de l'instrumentation et des technologies marines. Le Commercial Met-Ocean Club comprend 30 membres industriels et mène une politique de communication scientifique et technique active. Un accent particulier est mis sur la formation, sur la fabrication de prototypes, la cession de brevets, et sur le

montage d'opérations de type "collaborative ventures". Il s'agit d'une structure de transfert originale. Forts de ce premier succès, ses promoteurs l'ont étendu récemment au développement des engins de pêche.

\*  
\* \*

Au total, le bilan de la recherche en mer est positif. Multidirectionnel, faisant intervenir des acteurs nombreux rompus aux disciplines traditionnelles et aux sciences les plus nouvelles, l'effort de la France lui a permis d'acquérir un savoir-faire certain dans les secteurs les plus variés. Un raisonnement purement macro-économique, fondé sur le constat des équilibres extérieurs conduirait toutefois à préconiser une concentration de l'effort sur certains créneaux dont on voit immédiatement qu'ils pourraient être porteurs d'avenir.

Compte tenu des enjeux du milieu marin et des difficultés relevées en matière de contribution de la recherche au développement économique, les voies d'une recherche en mer plus performante et mieux valorisée doivent être définies.



### **3. POUR UNE RECHERCHE EN MER PLUS PERFORMANTE ET MIEUX VALORISEE**

Il est nécessaire de rappeler la difficulté d'appréhender globalement la recherche en mer, puisque celle-ci n'a d'autre principe fédérateur que le milieu lui-même. Toutefois, la mer constitue aujourd'hui un enjeu politique national, comme en témoigne l'existence d'un département ministériel qui lui est propre. De plus, le concept de recherche en mer, matérialisé avec la création du Cnexo, a été redéfini au cours des dernières années autour du pôle que constitue l'Ifremer. Il est donc préférable de chercher à accroître les performances du dispositif existant.

La politique de recherche en mer doit être intégrée dans la politique générale de la recherche définie par le gouvernement. Dans ce cadre, après avoir fixé les objectifs et les priorités de la recherche en mer, il conviendra d'identifier les moyens appropriés à leur réalisation.

#### **3.1. OBJECTIFS ET PRIORITES**

Les objectifs de la recherche en mer se rapprochent largement de ceux qui ont été définis pour la recherche en France par les lois d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 et du 23 décembre 1985. Il s'agit en effet d'améliorer l'efficacité de la recherche. Les priorités propres à la recherche en mer peuvent être définies par secteurs, en identifiant pour chacun des axes d'effort.

##### **3.1.1 Améliorer l'efficacité de la recherche**

Il faut développer le recours à l'évaluation, renforcer la coordination et promouvoir la coopération, et associer les utilisateurs à la finalisation de la recherche.

##### **Développer le recours à l'évaluation**

L'appréciation de l'efficacité de la recherche passe en premier lieu par un recensement des actions entreprises. L'évaluation du programme de développement technologique "Océan" avait mis en lumière la nécessité de dénombrer les chercheurs et d'identifier leurs travaux.

Les méthodes d'évaluation sont nombreuses et délicates à mettre en oeuvre. Compte-tenu de la réalité des problèmes de la recherche, par nature domaine de l'aléa, imposer aux chercheurs des contrôles répétés, ou une planification trop exigeante, risque de les démotiver et de faire baisser leur productivité. L'évaluation globale de la recherche en mer peut s'inspirer des analyses menées à ce sujet par des organismes internationaux comme l'OCDE ou nationaux comme le CSRT. L'évaluation macroéconomique de la recherche a fait l'objet de nombreuses investigations, mais il paraît peu réaliste d'espérer dégager des liaisons quantitatives indiscutables entre la recherche en mer et le développement économique. C'est pourquoi l'évaluation doit se

placer sur un autre terrain. A plusieurs reprises, le CSRT a demandé qu'il soit procédé à un audit des organismes de recherche. Pour les acteurs de la recherche en mer, cet audit se distinguerait des contrôles traditionnels exercés sur ces institutions et serait centré sur l'évaluation scientifique et technique des programmes de recherche (avant, pendant et après leur réalisation), sur leur insertion dans les structures économiques du pays et sur la bonne organisation de l'ensemble.

### **Renforcer la coordination et promouvoir la coopération**

Du fait de la multiplicité des disciplines concernées et du peu de rapports qu'elles entretiennent entre elles, les efforts de recherche en mer doivent être coordonnés. Le nombre des intervenants et leur tendance naturelle à étendre à l'excès leurs champs d'investigation, imposent la vigilance aux autorités de tutelle et le strict respect de leurs programmes aux organismes de recherche.

Compte tenu des synergies observées par exemple dans le domaine de la recherche océanographique, et de l'insuffisance des moyens nationaux, il faut développer la coopération internationale. La coopération européenne doit être particulièrement favorisée. Dans cette optique, il est souhaitable d'encourager la participation des instituts de recherche et des entreprises aux appels d'offres de la CEE sur la base de son programme-cadre 1987-91. L'action d'animation menée aujourd'hui par le CCPRTM en matière d'information sur les programmes européens en cours d'élaboration et par le Gerth pour le secteur pétrolier et parapétrolier doit être reconnue et renforcée.

De même l'Ifremer pourrait jouer un rôle accru dans le programme Eurêka, par une information incitative auprès des entreprises, en assurant, le cas échéant, l'activité de recherche, et en offrant ses services pour mettre en relation les entreprises françaises et étrangères.

### **Associer les utilisateurs à la finalisation**

Les échecs passés sont dus en partie au développement de produits ou de matériels réalisés dans l'ignorance des besoins des utilisateurs ou à des coûts trop élevés. Comme on l'a constaté, les industriels ne sont pas prêts à acheter aujourd'hui un engin comme le Saga. L'une des priorités est donc d'associer davantage les industriels à la détermination du contenu des programmes de recherche finalisée et à leur exécution. Cette association permettrait, en effet, une meilleure répartition du travail et, le cas échéant, du financement. Toutefois, dans le domaine des ressources vivantes, l'atomisation des professions de la pêche côtière et de l'aquaculture de même que leur fragilité financière rend difficile tout processus d'association de recherche et compromet ainsi l'efficacité d'un système équivalent. Il demeure donc nécessaire que l'Ifremer poursuive sa mission de conduite de R&D au bénéfice de ces professions.

#### **3.1.2. Identifier les axes d'effort**

La détermination des axes d'effort dans les différents secteurs ne doit pas avoir pour effet de réduire la part de la recherche fondamentale.

### **Recherche fondamentale**

Le besoin de connaissances océanographiques fondamentales demeure très important. Deux niveaux de priorités doivent être retenus.

A long terme, l'effort doit être maintenu, voire développé en matière d'océanographie physique (particulièrement en géosciences marines) et de physique des océans. Dans ce domaine, la France est compétente, dispose de moyens et participe à des programmes internationaux. Pour le secteur des géosciences marines, sa participation aux programmes IPOD puis ODP et Kaiko a montré l'intérêt de l'acquisition des connaissances de base du milieu marin. En océanographie spatiale, il est nécessaire de continuer l'effort de collecte d'informations et surtout de s'assurer que les moyens consacrés au traitement au sol de ces informations sont proportionnés à cet effort.

A moyen terme, dans le secteur des ressources vivantes, il s'agit principalement de nourrir en fondements théoriques tous les programmes finalisés. Les besoins ressentis en matière de pêche conduisent à donner la priorité à la biologie des espèces, à l'étude de leurs caractéristiques de croissance, de leurs cycles de reproduction, de leurs habitudes migratoires et de l'incidence de l'exploitation sur ces caractéristiques. L'aquaculture, en outre, nécessite un approfondissement des connaissances relatives à la typologie, au fonctionnement et aux perturbations des écosystèmes. En ce qui concerne les biotechnologies, l'étude des bactéries localisées près des sources hydrothermales s'avère prometteuse, de même que la recherche de souches d'algues plus productives.

De même, il est nécessaire d'asseoir scientifiquement les disciplines de la gestion du milieu et de l'environnement afin de déterminer des prescriptions d'aménagement et de définir une utilisation rationnelle du littoral (prévention des pollutions et de l'érosion des côtes, qualité des eaux) dans le cadre des schémas de mise en valeur de la mer.

### **La recherche finalisée par secteurs**

Quatre stratégies peuvent être adoptées : abandon, veille active, continuité et priorité. Si leur définition paraît difficile dans une approche globale, elle est plus aisée en ce qui concerne l'analyse des produits au sein de chaque secteur. Les choix à opérer à ce niveau doivent intervenir après l'évaluation des perspectives réelles de développement économique et en tenant compte de la possibilité de retournements conjoncturels.

Dans le secteur des ressources vivantes, trois priorités doivent être soulignées. Tout d'abord, la définition d'un modèle de gestion rationnelle de la ressource pour la pêche : la modélisation, associant dynamique des populations et dynamique des flottilles devrait améliorer la régulation de l'accès à la ressource qui se caractérise aujourd'hui encore par un déséquilibre entre la surexploitation des espèces nobles et la sous-exploitation des espèces à faible valeur marchande. Une démarche identique doit être définie en matière aquacole, afin de résoudre les difficultés nées de la concurrence entre les activités de la zone côtière, en particulier dans la mise en valeur des espaces littoraux inexploités et dans le développement de l'aquaculture en mer ouverte. De même, la modélisation devrait se fixer comme objectif de résoudre les difficultés liées à la surcharge des bassins en fonction de leur capacité trophique, par la détermination de la biomasse compatible avec une croissance rapide et de qualité. En dernier lieu, un

recentrage s'impose sur les espèces les plus porteuses de développement économique: crevette tropicale, palourde et algue *Undaria* notamment. Cependant, dans la mesure où les productions aquacoles demeurent encore largement expérimentales, il paraît prématuré de préconiser d'ores et déjà l'abandon de certains élevages, parce qu'ils n'auraient pas encore fait la preuve de leur rentabilité. La France doit pouvoir tirer parti de certains avantages géographiques: le littoral de la Bretagne Nord partage avec celui de la Galice la caractéristique d'offrir un des cadres écologiques les plus favorables à l'installation dans la CEE d'équipements aquacoles off-shore.

Le développement de l'algoculture paraît être également un objectif à privilégier dans la double optique d'un développement du marché intérieur et du marché à l'exportation. Les récentes mesures prises par les pouvoirs publics pour autoriser la commercialisation de douze espèces d'algues ouvre de nouvelles opportunités d'expansion. Pour les biotechnologies, les premières applications déjà identifiées doivent être développées (tests immunologiques et diagnostics en kits pour la pathologie des mollusques mis au point par Ifremer et Sanofi).

La filière agroalimentaire doit privilégier les créneaux à forte valeur ajoutée, à savoir les plats cuisinés, dont l'éventail et la qualité devront être améliorés, et la valorisation des espèces pélagiques sous-exploitées (surimi).

Dans le secteur des ressources minérales, doivent être maintenus les projets liés à l'exploitation des nodules et ceux liés à l'off-shore profond. En matière de nodules, la France est placée devant des choix aux conséquences financières considérables. La reconnaissance du titre d'investisseur pionnier et l'acquisition, via le consortium Afernod, d'une certaine maîtrise technologique constituent deux atouts importants. En revanche, deux éléments viennent atténuer ces avantages. D'une part, les échéances prévisibles de mise en valeur de ces richesses sont incertaines et lointaines. D'autre part, la coopération internationale, et notamment européenne, est insuffisante (la CEE ne peut s'immiscer dans le domaine de l'exploitation des fonds marins internationaux qui est du ressort des Etats-membres). La France est placée devant une alternative. Soit elle limite son effort aux effets qu'emporte la reconnaissance du titre d'investisseur pionnier (présentation d'un plan de travail pour l'obtention du permis définitif, exploration d'une partie de l'océan pour le compte de l'Autorité internationale, versement d'un droit annuel forfaitaire; le coût annuel de l'effort s'élèverait alors à 2MF). Soit elle met en oeuvre un nouveau programme préparatoire à l'exploitation industrielle dont le coût total est estimé à 500 MF sur cinq ans. Cette dernière hypothèse semble n'être envisageable que dans le cadre d'une réalisation conjointe avec un pays étranger, tel le Japon qui a défini un programme similaire ou encore la RFA, si la coopération actuelle est intensifiée. A ce jour, compte tenu des informations disponibles et tant qu'une évaluation n'aura pas été effectuée par un organisme indépendant, seule la première solution doit être préconisée.

Dans le domaine pétrolier, les priorités sont guidées par quatre préoccupations: réduction des coûts, augmentation du taux de succès des forages, accroissement des quantités extraites de chaque gisement, sécurité et vieillissement des ouvrages. La réduction des coûts s'impose en exploration-développement (automatisation de forages, allègement des structures en mer, ...) comme en exploitation (diminution des effectifs employés, transfert d'installations à terre ou au fond, ...). Les progrès de la géophysique et des techniques de récupération assistée des hydrocarbures permettent, dans un environnement économique de crise, d'améliorer les rendements des forages et des gisements; ils doivent être poursuivis grâce à un effort soutenu de recherche. Enfin la modernisation, l'entretien ou la démolition des ouvrages en mer existants constituent des impératifs pour la recherche, eu égard notamment aux conditions de sécurité.

A l'inverse, certains secteurs ne doivent pas faire l'objet d'un effort de recherche orienté vers un développement économique à court et moyen terme. Ainsi en est-il des sources hydrothermales (dont les perspectives d'exploitation sont encore très éloignées), des croûtes cobaltifères et des boues métallifères (pour lesquelles la France est mal positionnée stratégiquement).

En matière d'engins d'intervention sous-marine, si l'effort de recherche doit être maintenu, il s'agit d'éviter le renouvellement de l'expérience du Saga (engin développé à l'aide de subventions publiques sans assurance d'un marché réel). A cet égard, il faut s'interroger sur l'opportunité de mener à son terme le projet Saga lui-même, et plus encore sur le lancement programmé de son successeur, le projet Bison. Par ailleurs, la poursuite des études sur l'intervention humaine par moyennes et grandes profondeurs est nécessaire, et la France a dans ce domaine une compétence reconnue. Mais la plongée hyperbare pour des raisons de sécurité ne pourra vraisemblablement dépasser quelques centaines de mètres. L'effort, dès lors, doit porter sur la robotique: raccordement de risers, robot d'inspection et de réparation des ouvrages immergés (pipe-lines, parties inférieures des plate-formes, ...).

Dans le domaine de la construction navale, l'effort de recherche doit être accru. Pour les grands ou moyens chantiers, il faut accélérer la mise au point du robot de soudage de l'IRCN, l'amélioration et la diffusion du logiciel de CAO de coque "Sicen", l'informatisation des commandes de manoeuvres, ou encore les études de lutte anti-vibrations et la réalisation de petits navires rapides non conventionnels. Il convient également d'augmenter les moyens d'essai des carènes, en terminant rapidement l'équipement du grand bassin de Brest en générateur de houle (ainsi que le bassin de Boulogne pour les bateaux de pêche). Les objectifs consistent à combler l'écart de productivité qui subsiste, malgré les progrès enregistrés depuis quatre ans, entre les plus grands chantiers français et leurs homologues allemands ou anglais (+ 15% environ pour les chantiers classiques) et à fournir des bateaux plus compétitifs grâce aux innovations qu'ils incorporent. Ainsi, l'avance technologique en matière, par exemple, de confort des passagers ou d'économies d'énergie et de main d'oeuvre pourra être maintenue. Par ailleurs, la coopération avec le secteur militaire doit continuer à se développer; cela se manifeste notamment par la confirmation de la commande de six frégates de présence aux chantiers de l'Atlantique (3 millions d'heures de travail). Enfin, afin d'initier les innovations indispensables à la survie de la majorité des petits chantiers de construction navale, une action volontariste des pouvoirs publics pourrait être menée, proposant par exemple, à bas prix, des dessins de carènes, des moyens d'essais et des conseils d'emploi des matériaux composites.

Dans le domaine de l'instrumentation, il existe actuellement des opportunités de production de petites séries d'outils divers: bouées dérivantes pour le programme Toga, flotteurs subsurface du programme Woce, émetteurs récepteurs pour la tomographie acoustique, et peut-être système de contrôle en continu de la qualité des eaux de baignade. Ces opportunités pourront être exploitées dans la mesure où la recherche en haute technologie est maintenue. De plus les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour améliorer l'organisation du secteur par trop éclaté: la définition des produits par les commanditaires publics doit s'inscrire dans le cadre d'une politique plus globale d'équipement afin d'assurer aux industriels des débouchés stables et tout en maintenant une certaine concurrence.

De plus en plus, l'étude de l'environnement, la prévention et la lutte contre les pollutions en mer vont constituer de nouveaux enjeux. Compte tenu du caractère

généralement ponctuel des études et d'une modélisation encore embryonnaire des écosystèmes et de leurs déséquilibres, il paraît prioritaire que nos centres de recherche, notamment l'Ifremer, se consacrent aux études de synthèse et soient en mesure de fournir des méthodes et des équipements adéquats. De l'avis général, certains sujets ont été jusqu'à maintenant insuffisamment étudiés: la prolifération des algues, les zones côtières, la virologie et la micro-biologie marine. Aussi est-il devenu indispensable d'élaborer un génie spécifique à l'environnement et à l'écologie du littoral.

\*  
\* \*

## 3.2. LES MOYENS

Il faut mobiliser les moyens appropriés à la mise en oeuvre de ces priorités. Compte tenu de la multiplicité des acteurs, il faut d'une part réaffirmer le rôle de l'Ifremer et d'autre part que soient rationalisés les mécanismes de décision. Le mode de gestion du personnel de la recherche doit être optimisé. Enfin il convient de mobiliser les moyens budgétaires et financiers nécessaires.

### 3.2.1. Réaffirmer le rôle de l'Ifremer

La fusion du Cnexo et de l'ISTPM semble avoir été menée à bien et l'Ifremer paraît avoir trouvé son équilibre, même s'il a quelque difficulté à affirmer son image auprès de la communauté scientifique et des professionnels. Il paraît donc opportun de définir les orientations qui doivent être les siennes à moyen terme.

Dans les activités de recherche fondamentale, afin d'optimiser l'utilisation des moyens nouveaux que nous proposons de mettre en oeuvre, l'Ifremer doit accroître ses programmes communs avec les laboratoires d'université et du CNRS, sur le modèle de ce qui se fait dans l'aquaculture avec le GIS "bases biologiques de l'aquaculture".

En matière d'environnement, il appartient à l'Ifremer de participer à l'effort de modélisation qui doit être mené pour assurer le développement d'une assise scientifique à ce domaine.

Pour les ressources vivantes, l'Institut devra continuer à conduire ses recherches compte tenu de son rôle spécifique pour ce secteur. Toutefois, il faudrait mettre en place des réseaux d'échanges de données expérimentales, en particulier pour l'aquaculture. Il serait de même nécessaire d'élaborer des contrats d'expérimentation, en sous-traitant une partie du développement à des aquaculteurs.

Pour ses activités d'ingénierie et de technologie, il conviendrait que l'Ifremer consacre une part plus importante de ses crédits à des actions d'incitation (au lieu de mener lui-même ces travaux). Cela lui permettrait en outre, en associant davantage les industriels, d'accroître le montant de ses ressources propres.

### 3.2.2. Rationaliser les mécanismes de décision.

Une déconcentration poussée ne paraît pas davantage souhaitable qu'une concentration des contrôles au niveau du ministère de la recherche. La concertation interministérielle est nécessaire pour orienter les programmes de recherche, dans le double objectif d'accroissement du niveau général des connaissances et de soutien aux activités économiques. L'efficacité de l'utilisation des deniers publics suppose un dialogue entre les organismes de recherche et les utilisateurs au cours de trois phases consécutives: la définition des programmes, le suivi de leur exécution et l'évaluation de leurs résultats.

#### \* La définition des programmes

Le schéma des procédures conduisant à la définition des programmes financés pour tout ou partie sur fonds publics, pourrait être le suivant:

1ère étape: la définition des grands axes de la recherche relève d'une décision conjointe des comités interministériels de la recherche et de la mer.

2ème étape: ces orientations sont diffusées auprès des organismes et des chercheurs qui proposent des programmes de recherche pluriannuels.

3ème étape: une double instruction de ces projets est menée par un comité scientifique qui se prononce sur leur faisabilité technique et leur opportunité scientifique, et parallèlement par un comité d'évaluation économique qui évalue leur adéquation aux besoins du marché et la rentabilité des fonds publics engagés (du moins lorsqu'il s'agit de recherche finalisée). Ces comités sont consultatifs.

4ème étape: au vu de leurs avis, une instance préparatoire composée de représentants des ministères intéressés, de chercheurs et de représentants du monde économique, élabore un projet de décision.

5ème étape: la décision de programmation est prise conjointement par les comités interministériels de la recherche et de la mer. Un tel dispositif exclut que des recherches puissent être menées sur des sujets identiques par des organismes différents et assure donc la coordination de la recherche en mer. La décision débouche, pour chaque programme, sur un contrat de recherche précisant ses objectifs, son terme, ses conditions d'évaluation, ses modalités de financement et ses modalités de transfert.

Les comités interministériels de la recherche et de la mer se réuniraient deux fois par an, à la fois pour assurer leur rôle d'orientation et pour arrêter la liste des nouveaux programmes. Le secrétariat des réunions serait assuré par le ministère chargé de la recherche.

L'évaluation scientifique serait assurée par des comités différents selon les secteurs d'activité concernés (ressources vivantes, pétrolier et parapétrolier, autres ressources minérales, environnement, géosciences et océanographie...). Ces comités pourraient être constitués sur le modèle des G.E.P. ou des structures d'évaluation du C.E.P.M. Leurs membres seraient nommés par arrêté interministériel et les frais de fonctionnement des comités pris en charge par le ministère de la recherche.

L'analyse économique serait conduite par des représentants des secteurs d'activités liés à la mer, ainsi que par des experts indépendants.

Ce schéma couvrirait l'ensemble des secteurs de recherche en mer et se substituerait aux structures existantes, notamment le C.E.P.M., dont le dispositif proposé s'inspire, et le C.C.P.R.T.M. Il faudra bien entendu tenir compte du système actuel. Son manque de dynamisme provient de la rigidité du statut des personnels, de l'importance des coûts fixes des organismes de recherche et du caractère global de leurs budgets. Il existe un volume incompressible de crédits nécessaires à la continuité du

fonctionnement de ces organismes, dont le démantèlement ne pourrait qu'augmenter le retard de la France en matière de recherche. La création d'instituts sectoriels offrirait peut-être une plus grande souplesse, mais requerrait de trop nombreuses années pour que se reforment une identité et une image internationale de qualité, et s'effectuerait au détriment des synergies observées dans le système actuel. Cette proposition passerait par la définition du montant minimal des crédits nécessaires à la poursuite de leur activité sans nouveaux programmes (à l'image de ce que sont les services votés). Ces crédits seraient en principe acquis à l'organisme et abondés du montant de la première tranche annuelle de ses programmes retenus par le comité interministériel.

### **Le suivi de l'exécution**

La tutelle de l'ensemble des organismes effectuant de la recherche en mer serait exercée par le ministère de la recherche. Son rôle de contrôle des programmes en cours de réalisation doit être renforcé. Elle doit pouvoir vérifier que les travaux conduits par les organismes correspondent aux programmes définis. Ainsi à l'Ifremer, les crédits d'incitation, prévus par les textes définissant sa mission, ne pourraient pas être utilisés pour conduire des recherches internes, comme c'est parfois le cas actuellement. Au cas où un contrat ne serait pas respecté, l'autorité de tutelle saisirait les comités interministériels qui pourraient modifier les termes du contrat.

### **L'évaluation des résultats**

Prévue dans chaque contrat de recherche, l'évaluation finale du programme porterait sur la conformité aux objectifs scientifiques et le cas échéant sur la traduction économique des résultats. Elle relèverait des comités scientifique et économique qui auraient instruit le projet initial. Les rapports d'évaluation, transmis au ministère de la recherche et aux comités interministériels seraient rendus publics après réunion de ce comité. La publication de ces rapports aurait une incidence non négligeable sur la crédibilité scientifique des équipes et sur l'allocation ultérieure des fonds.

L'autorité de tutelle doit veiller également à ce que les travaux menés sur ressources propres n'évincent pas les travaux retenus dans le cadre des programmes définis par les comités interministériels. Elle doit par ailleurs faire en sorte que le processus de filialisation ne s'effectue qu'en l'absence d'initiative privée; en tout état de cause, les activités filialisées devraient faire l'objet d'une cession ultérieure au secteur privé.

### **3 2 3 Optimiser l'utilisation des moyens humains**

La recherche française souffre du cloisonnement entre universités, grandes écoles, établissements de recherche et entreprises.

La spécificité des métiers de la recherche conduit à gérer les moyens humains avec beaucoup de prudence. Le problème ne se limite certes pas à la recherche en mer mais il s'y pose avec une acuité encore accrue: on constate en effet pour ces équipes un effectif insuffisant et vieilli, un immobilisme et un isolement nuisibles à la qualité des travaux. Le problème doit être envisagé en termes de formation, de mobilité des chercheurs, voire de contractualisation.



## Formation

Le système français de formation est caractérisé par son dualisme. A l'université revient le soin de former les chercheurs dont la majorité exercera son activité professionnelle dans les centres de recherche publics. Mais ce sont les grandes écoles d'ingénieurs qui fournissent à l'industrie ses futurs cadres dirigeants.

C'est pourquoi les cursus des élèves-ingénieurs et des étudiants-chercheurs doivent s'efforcer de favoriser les échanges entre les pôles recherche et industrie. Aussi serait-il souhaitable que les futurs chercheurs de l'université ou des centres de recherche effectuent au cours de leurs études un stage en entreprise. Dans le même temps, les élèves-ingénieurs seraient amenés à réaliser des travaux de recherche dans des laboratoires universitaires ou d'autres institutions publiques. Un tel système aurait en outre avantage à être intégré au programme d'échanges inter-universitaires européens Erasmus.

## Mobilité

Les moyens d'accroître la mobilité des chercheurs sont variés. Deux voies doivent toutefois être particulièrement explorées : la mobilité inter-organismes de recherche, la mobilité organismes de recherche-industrie.

La mobilité inter-organismes est liée à l'évolution du champ scientifique: de nouveaux domaines peuvent apparaître alors que d'autres s'épuisent. Par ailleurs, le besoin d'interdisciplinarité croît à mesure que la recherche se finalise. Il importe, en conséquence, d'identifier et d'exploiter les synergies potentielles entre les divers organismes scientifiques. En matière de recherche en mer, la mobilité apparaît indispensable entre chercheurs de l'Ifremer, de l'Orstom, du CNRS (Insu) et de l'Inra pour les ressources vivantes, de l'IFP, du CNRS et des laboratoires universitaires pour les ressources minérales.

La mobilité organismes de recherche/entreprises doit être envisagée à double sens pour permettre aux deux secteurs de mieux connaître leurs caractéristiques et leurs contraintes respectives. Le séjour dans les laboratoires de recherche des techniciens, des ingénieurs ou des chercheurs, issus des secteurs de production, leur permettra de mieux apprécier les moyens et les modes de fonctionnement de ces structures en même temps qu'il leur apportera une autre expérience des travaux de recherche. Symétriquement, la mobilité des chercheurs vers les entreprises sera de nature à leur faire mieux percevoir les préoccupations de la production. Cette mobilité est souvent organisée dans le cadre de la création de filiales spécialisées, destinées à industrialiser puis à commercialiser certains résultats de la recherche. L'IFP comme l'Ifremer ont ainsi constitués des filiales vers lesquelles ils peuvent organiser une certaine mobilité de leurs chercheurs : Coflexip pour l'IFP; France-Aquaculture pour l'Ifremer, par exemple.

Mais au-delà, il convient d'encourager la mobilité vers l'industrie sans que cela s'accompagne d'une rupture définitive dans la carrière du chercheur. Enfin, l'essaiage constitue une dernière possibilité: par cette technique, encore peu employée en France, des organismes de recherche accordent des facilités à leurs chercheurs pour que ceux-ci créent eux-mêmes des entreprises afin de commercialiser le produit de leurs travaux. Ceci présenterait les avantages de valoriser les travaux de recherche, de vitaliser le tissu industriel et de renouveler plus rapidement la population des chercheurs à un coût raisonnable pour les instituts.

## **Contractualisation**

Le recours accru à la contractualisation favoriserait le développement de la mobilité. La loi du 23 décembre 1985 autorise déjà la contractualisation partielle des professions de la recherche. L'emploi le plus large de cette possibilité, a fortiori s'il s'accompagnait d'un assouplissement symétrique du passage des chercheurs des organismes publics vers le privé, assurerait la mobilité et l'adaptation des équipes aux besoins de la recherche en mer. Facilitant le nécessaire renouvellement des personnels, la contractualisation rendrait plus efficace l'évaluation des chercheurs. Dans le même temps, un statut général des chercheurs doit être élaboré qui, sans exclure une garantie d'emploi, empêcherait que se perpétue l'absence totale de mobilité interne et externe.

### **3.2.4. Mobiliser les moyens budgétaires et financiers**

Le gouvernement s'oriente actuellement vers un accroissement sensible de l'effort public de recherche dont la recherche en mer pourrait bénéficier. Pour autant, il n'est pas souhaitable que cette augmentation soit appliquée uniformément à tous les secteurs. Leur poids relatif devrait ainsi en être modifié. Des ressources nouvelles seraient à répartir entre les organismes publics de recherche et les programmes réalisés avec des partenaires privés.

### **Dotation des organismes publics**

En matière de recherche fondamentale, pour l'océanographie physique, les géosciences marines, l'acoustique et la biologie marine, il y a lieu d'accroître les moyens des stations marines et plus généralement des laboratoires universitaires et du CNRS. Cet accroissement s'effectuerait en partie par le redéploiement de crédits utilisés par l'Ifremer dans ces disciplines; il impliquerait la création d'environ 40 postes budgétaires, étalée sur quatre ans afin d'éviter des à-coups dans le recrutement.

En matière d'environnement, l'effort supplémentaire de recherche, principalement en écologie des systèmes marins côtiers et en génie littoral, serait obtenu par le recrutement sur quatre ans, de 20 chercheurs supplémentaires, affectés pour partie à l'Ifremer, pour partie aux laboratoires des universités et au CNRS. Les moyens budgétaires (rémunérations et charges sociales) relatifs à ces 60 chercheurs supplémentaires seraient de l'ordre de 300.000.F par individu et par an, soit 45 MF sur la période et 18 MF en année pleine à partir de la quatrième année. Le chiffrage des coûts induits, en investissement et en fonctionnement, devra être précisé au cas par cas.

Quant aux moyens lourds, le renouvellement et la modernisation de la flotte nécessite une élévation de 60 MF du niveau actuel des investissements annuels.

Par ailleurs, si l'Ifremer paraît le mieux placé pour continuer à assurer le contrôle sanitaire des productions aquacoles et conchylicoles, les prestations qu'il fournit à ce titre devraient être facturées à leur coût réel, c'est à dire environ 40 MF. Il en résulterait un gain de 28 MF par rapport à la situation actuelle.

### **Soutien et stimulation de l'effort privé de R&D**

#### *\* Développer les centres techniques*

Dans le domaine des ressources vivantes, l'implantation des centres techniques régionaux devrait être poursuivie en fonction des demandes des collectivités locales concernées. Cet effort doit être lié aux spécificités des ressources locales et au tissu industriel et commercial existant. Il convient de conserver le mode de financement tripartite actuel (collectivités locales, l'Ifremer, professionnels).

Pour la construction navale, les besoins relevés ainsi que la capacité technique de l'IRCN justifieraient une augmentation de l'ordre de 20% (soient 5 MF) des aides publiques accordées à cette association. S'agissant de la petite construction navale, l'action volontariste des pouvoirs publics conduirait, le cas échéant, à une dépense publique dont il est difficile d'estimer aujourd'hui le montant, en faveur de leur groupement.

#### *\* Accroître l'aide aux entreprises*

Dépenses fiscales: cette formule est a priori la plus recommandable, mais l'éventail des mesures existantes apparaît suffisant, surtout depuis la réforme intervenue récemment en matière de crédit d'impôt-recherche.

Subventions ou avances remboursables en cas de succès: sans préjuger de ce qui pourrait être retenu pour les autres secteurs de la recherche, un certain nombre de principes devraient être respectés et des mesures incitatives nouvelles adoptées en ce qui concerne la recherche en mer. Les aides (F.R.T. , Anvar, ...) seraient accordées automatiquement à l'entreprise ayant conclu un accord de collaboration avec un laboratoire de recherche agréé. Une incitation particulière sous forme d'augmentation du taux d'aides globales serait mise en oeuvre en cas de groupement de deux ou plusieurs entreprises, de même qu'en cas d'intégration dans le cadre des priorités fixées par le programme national. En toute hypothèse, le montant total des aides accordées par l'Etat ne saurait dépasser un taux de 50%.

Enfin, il paraît hautement souhaitable d'encourager le développement des bourses Cifre; ce système de subventions accordées aux entreprises pour les inciter à embaucher des jeunes chercheurs a en effet largement fait ses preuves.

\*

\* \*

**D**ans les années 60, certains experts prédisaient pour les activités en mer un essor considérable. Ces projections participaient d'une idéologie de croissance illimitée: l'océan était envisagé comme une nouvelle frontière. A cette période d'euphorie a succédé une prise de conscience brutale des risques d'épuisement des ressources, fondée sur le rapport alarmiste du Club de Rome. L'exploitation des océans apparaissait comme une alternative prometteuse: fermes marines, habitat sous-marin, énergie thermique et mécanique des mers, nodules polymétalliques... L'évolution des technologies et des perspectives de rentabilité ont invalidé ces prévisions. L'exemple du pétrole illustre les difficultés d'anticiper les retournements de conjoncture et de définir une politique prospective de la recherche en mer.

Des données essentielles permettent néanmoins d'étayer l'analyse de la recherche en mer et du développement économique.

Dans le secteur de la pêche, on observe une surexploitation des stocks et une sous-utilisation des produits. L'aquaculture n'est pas encore parvenue à donner naissance à une véritable activité économique et souffre d'une tentative trop rapide de passage au développement. Les ressources minérales sont de plus en plus difficilement accessibles. Les investissements nécessaires sont élevés alors même que leur rentabilité, subordonnée à l'évolution des cours des matières premières n'est pas assurée. Cependant, la part des hydrocarbures marins dans l'approvisionnement mondial semble appelée à se maintenir.

La diversité des activités économiques entraîne une dispersion de la recherche: les travaux demeurent éclatés entre de nombreuses équipes, même si un organisme comme l'Ifremer en fédère une part importante. En outre, le passage de la recherche au développement économique est inégalement réalisé.

Force est de reconnaître que la recherche en mer ne constitue pas une priorité gouvernementale. En se fondant sur ces constats, quatre principes peuvent être énoncés pour la définition d'une politique publique dynamique en matière de recherche marine : accroître qualitativement et quantitativement l'effort de la France; maintenir une recherche fondamentale de haut niveau; améliorer la valorisation des résultats de la recherche appliquée; renforcer la coordination nationale et développer de la coopération internationale.

C'est en fonction de ces principes que les orientations suivantes ont été retenues.

Avant toute chose, le renforcement de l'efficacité de la recherche passe par une mise à plat du système actuel d'évaluation et par son perfectionnement, ce qui suppose la mise en place d'instances ad hoc.

L'accroissement et le redéploiement des moyens consacrés à la recherche en mer doivent viser à ce que les équipes de chercheurs atteignent la masse critique, d'une part, et de à resserrer les liens public-privé, d'autre part.

Les efforts de la recherche porteront en priorité sur la modélisation de l'exploitation des ressources vivantes et sur les réductions des coûts de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales. La recherche aura aussi pour objectif d'assurer la croissance d'activités économiques qui sont, soit prometteuses à l'instar des industries de valorisation des produits de la mer, soit en difficulté comme la construction navale, ou de préserver l'avenir pour des richesses comme les nodules polymétalliques. Pour tous ces travaux, les moyens robotiques et sous-marins mis en oeuvre devront faire l'objet de choix judicieux.

Enfin, l'exploitation des richesses océaniques ne saurait s'effectuer au détriment du milieu marin dans son ensemble, dont l'actualité récente rappelle la fragilité.

\*

\* \*

## ANNEXES

1. LES ACTIVITES LIEES A LA MER
2. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE EN MER
3. LES EXECUTANTS DE LA RECHERCHE EN MER
4. ORGANIGRAMME DE L'IFREMER
5. LES CENTRES TECHNIQUES
6. LES MOYENS LOURDS A LA MER
7. LE SCHEMA TRADITIONNEL DU TRANSFERT DES RESULTATS DE LA RECHERCHE VERS LE MARCHE
8. LES MODES D'EVALUATION DE LA RECHERCHE
9. PROPOSITION POUR LA DEFINITION DES PROGRAMMES DE RECHERCHE EN MER
10. LISTE DES ABREVIATIONS

\*  
\* \*

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

## ANNEXE 1

### Les activités liées à la mer

**Tableau n°1 : Principaux indicateurs économiques des activités marines françaises**

| SECTEURS ETUDIÉS    | EMPLOIS                    | INDICATEUR PHYSIQUE   | C.A. (Mdf)                      | OBSERVATIONS   |
|---------------------|----------------------------|---|---------------------------------|--|
| CONSTRUCTION NAVALE | 80 : 32000<br>87 : 10000   | Production<br>150 000 tjb   | 80 : 7<br>87 : 4                | 60 % à l'exportation<br>1,5 % du marché mondial  |
| ARMEMENT            | 76 : 30 000<br>86 : 15 000 |   | 87 : 17                         | 1,5 % de la flotte mondiale (6 Mtjb)<br>70 % des échanges français par mer   |
| PETROLE OFF-SHORE   | 80 : 41 000<br>87 : 29 000 |   | 86 : 12                         | Les 2 compagnies nationales figurent parmi<br>les 12 premières du monde  |
| PARAPETROLIER       | 82 : 85 000<br>87 : 40 000 |   | 87 : 30                         | 80 % à l'exportation<br>6 % du marché mondial  |
| PECHE               | 60 : 50000<br>86 : 17000   | Captures<br>Frais : 360 000 T<br>Congelé : 95 000 T                 | 86 : 4<br>87 : 0,75             | } Déficit commercial de 8,1 MMF en 1987<br>} 3 <sup>ème</sup> importateur mondial<br>} 11 <sup>ème</sup> exportateur mondial |
| AQUACULTURE         | 87 : 10000                 | Crustacés : 24 000 T<br>Mollusques : 190 000 T<br>Algues : 70 000 T | 86 : 0,6<br>86 : 2<br>86 : 0,15 |  |

## Le secteur parapétrolier

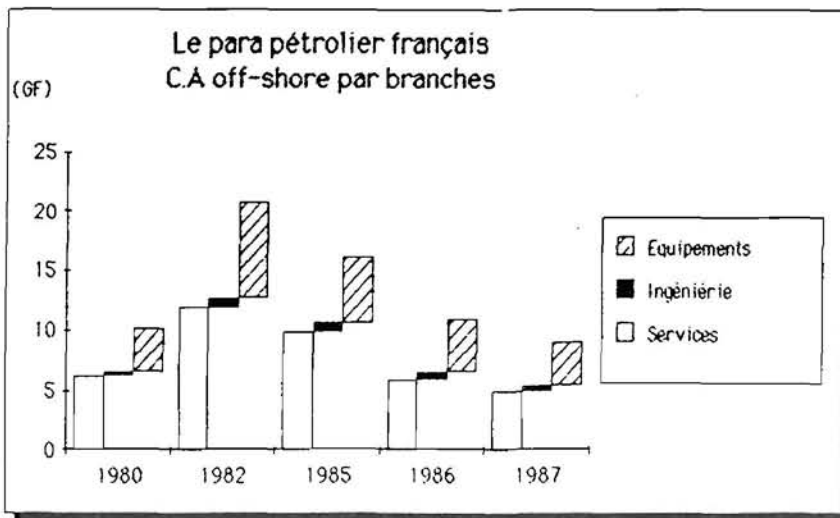
**Tableau n°2 : Evolution de la situation des principaux pays fournisseurs sur le marché mondial de l'off-shore entre 1983 et 1987**

| Marché marin *  | 1983   |             | 1987   |             |
|-----------------|--------|-------------|--------|-------------|
|                 | Part % | dont export | Part % | dont export |
| USA             | 50-55  | 25-30       | 50     | 30-35       |
| Royaume-Uni     | 10     | 1           | 11     | 1           |
| Norvège         | 5      | 1           | 7      | 1           |
| France          | 6      | 5-5         | 4      | 4           |
| Japon           | 3-4    | 3-4         | 3      | 3           |
| Italie          | 3-4    | 2-3         | 3      | 2           |
| Pays-Bas        | 1-2    | 1           | 3      | 1           |
| RFA, Danemark,  |        |             |        |             |
| Espagne         | 1      | 0           | 3      | 1           |
| Brésil          | 1      | 0           | 3      | 0           |
| Suède, Finlande | 1      | 1           | 2-3    | 2-3         |
| Corée du Sud    | 2-3    | 2-3         | 1-2    | 1-2         |
| Mexique         | 0      | 0           | 1      | 0           |

Source : Institut français du pétrole

\* Le marché marin représente environ 40 à 50 % du marché parapétrolier mondial.

## Schéma n°1





## ANNEXE 2

### Le financement de la recherche

**Tableau n°1 : Moyens publics mobilisés au profit de la recherche en mer (budget 1986)**

| ORGANISMES   | BUDGET (MF) | EFFECTIF DE CHERCHEURS |
|--|-------------|------------------------|
| Ministère de la Mer                                      | 13,4        |                        |
| Ministère de l'Industrie                                 | 18,9        |                        |
| Ministère de l'Education nat.                            | 135,3       | 400                    |
| Ministère de l'Environnement                             | 3           |                        |
| Ministère des Relations Ext.                             | 2,5         |                        |
| Ministère de la Recherche<br>(Dotation des organismes *) | 1041        | 1729                   |
| <b>TOTAL BCRD</b>  | <b>1214</b> | <b>2129</b>            |
| <i>* dont IFREMER</i>                                    | <i>812</i>  | <i>1099</i>            |
| <i>CNRS - INSU</i>                                       | <i>130</i>  | <i>442</i>             |
| <i>ORSTOM</i>  | <i>98</i>   | <i>184</i>             |
| Autres crédits budg. civils                              | 525         |                        |
| Crédits militaires (titre 5)                             | 2150        | 1000 (*)               |
| <b>TOTAL ETAT</b>  | <b>3889</b> | <b>3129</b>            |
| Autres collectivités publiques                           | 40          |                        |
| <b>TOTAL Crédits publics</b>                             | <b>3929</b> | <b>3129</b>            |

**Tableau n°2 : Analyse sectorielle du financement (année 1986)**

|                            | RESSOURCES PUBLIQUES |           | RESSOURCES PRIVEES |                   | TOTAL       |
|----------------------------|----------------------|-----------|--------------------|-------------------|-------------|
|                            | MF                   | ⌘         | MF                 | ⌘                 |             |
| OCEANOGRAPHIE RECH FOND    | 340                  | 100       | INC                | 0                 | 340         |
| MOYENS LOURDS A LA MER     | 250                  | 96        | 10                 | 4                 | 260         |
| RESSOURCES VIVANTES        | 302                  | 100       | INC                | 0                 | 302         |
| ENVIRONNEMENT              | 126                  | 54        | 107                | 46                | 233         |
| PARAPETROLIER              | 150                  | 50        | 150                | 50                | 300         |
| PETROLIER                  | 225                  | 23        | 775                | 78                | 1000        |
| CONSTRUCTION NAVALE        | 30                   | 38        | 50                 | 63                | 80          |
| AUTRES TECHNOLOGIES        | 161                  | 100       | INC                | 0                 | 161         |
| NON VENTILE dont militaire | 2174                 | 100       | 8                  | 0                 | 2182        |
| <b>TOTAL</b>               | <b>3758</b>          | <b>77</b> | <b>1100</b>        | <b>23</b>         | <b>4858</b> |
|                            |                      |           |                    | ( Source : Sem 5) |             |

**Tableau n°3 : Effort de R&D de quelques entreprises dans les secteurs ingénierie et technologie**

| ENTREPRISE  | C.A.<br>(MF) | DEPENSES DE R&D<br>(MF) | R&D / C.A. |
|---|--------------|-------------------------|------------|
| <b>ETPM</b><br>Ingénierie des plates-formes<br>pétrolières              | 500          | 20                      | 4%         |
| <b>COFLEXIP</b><br>Leader en matière de risers<br>flexibles             | 425          | 25                      | 6%         |
| <b>ECA</b><br>Robotique sous-marine<br>chasse aux mines                 | 190          | 47                      | 25%        |
| <b>COMEX</b><br>Interventions sous-marines<br>robots et plongée humaine | 900          | 107                     | 12%        |

(Source : Rapports annuels 1987 des entreprises citées)

### Les contrats Etat / régions

Le montant total des engagements inscrits dans ces contrats s'élèvent à 250 MF, pris en charge par l'Ifremer (49 %), les régions (29 %) et d'autres intervenants (22 %). Le tableau ci-dessous donne la répartition des engagements des régions selon les thèmes de recherche. On doit noter que les sommes engagées dans le cadre de ces contrats ne recensent pas de manière exhaustive les crédits consacrés à la recherche par les régions. Des actions sont menées grâce à d'autres procédures de financement (fonds régional d'aide au conseil, subventions d'investissement et de fonctionnement, par exemple).

**Tableau n°4 : Répartition par thèmes des financements régionaux des contrats Etat / régions**

|                       | Conchyliculture | aquaculture | algologie | environnement | pêche | divers | total  |
|-----------------------|-----------------|-------------|-----------|---------------|-------|--------|--------|
| BASSE-NORMANDIE       |                 |             |           |               | 2,5   |        | 2,5    |
| BRETAGNE              | 6,55            | 2,5         | 3         |               | 1,5   |        | 13,55  |
| PAYS DE LA LOIRE      |                 | 0,5         |           | 1,2           |       |        | 1,7    |
| POITOU-CHARENTES      | 5,37            |             |           |               |       |        | 5,37   |
| AQUITAINE             |                 |             |           |               | 2,5   |        | 2,5    |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON  | 3,25            |             |           | 0,75          |       | 4,5    | 9      |
| PACA                  | 7,3             |             |           | 3             |       |        | 10,3   |
| CORSE                 | 1,5             | 1,4         | 0,45      |               | 1,9   | 0,8    | 6,05   |
| GUYANE                |                 | 3,5         |           |               |       | 0,105  | 3,605  |
| ANTILLES              |                 | 3,7         |           |               | 5,03  |        | 8,73   |
| ST PIERRE ET MIQUELON |                 | 1,6         |           |               | 0,1   |        | 1,7    |
| REUNION               |                 |             |           |               | 1,25  |        | 1,25   |
| TOTAL                 | 24,47           | 13,2        | 3,45      | 4,95          | 14,78 | 5,405  | 66,255 |
| en %                  | 36,93           | 19,92       | 5,21      | 7,47          | 22,31 | 8,16   | 100    |

## ANNEXE N° 3

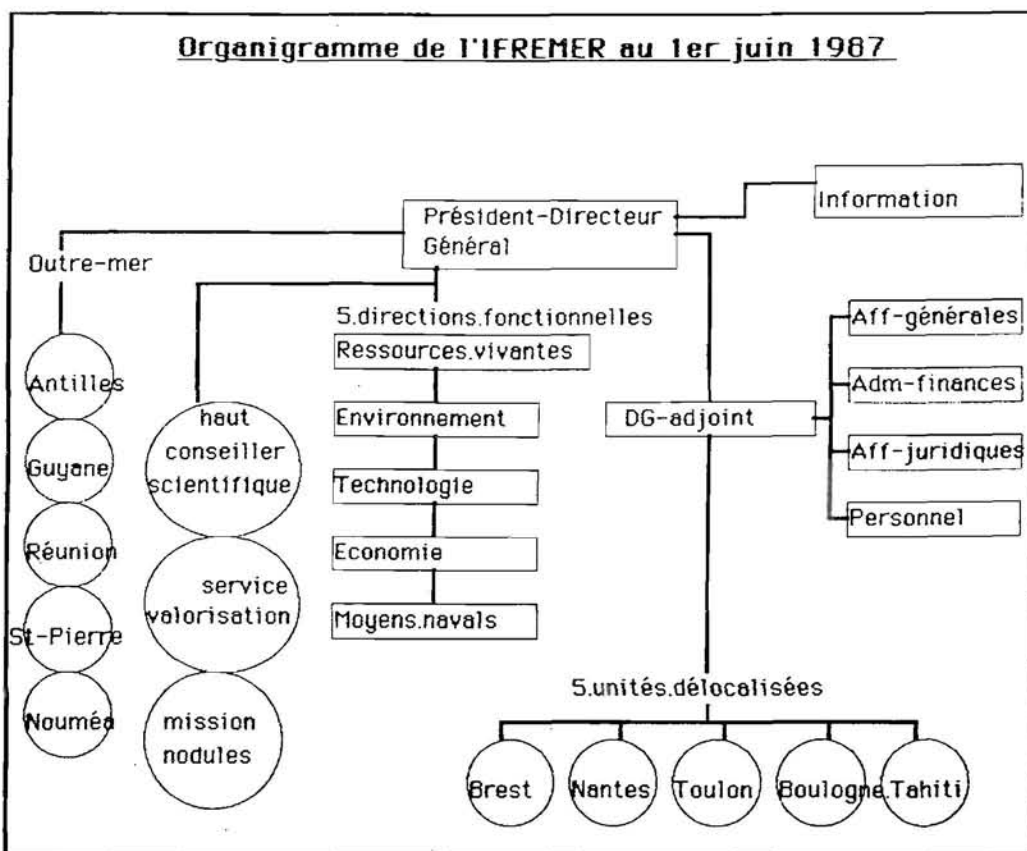
### LES EXECUTANTS DE LA RECHERCHE EN MER

(par ordre alphabétique)

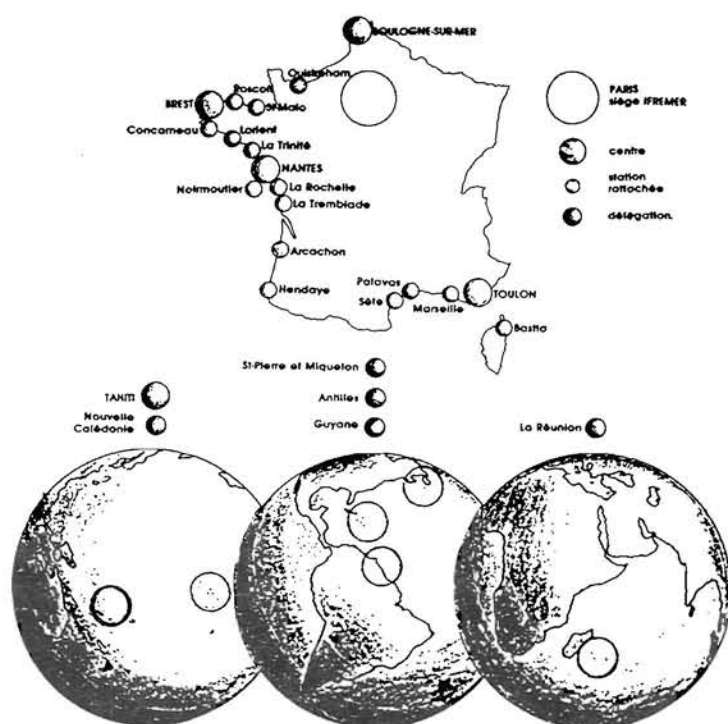
- CEA : Commissariat à l'énergie atomique
- CEDRE : Centre de documentation , de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux
- CEMAGREF : Centre national d'études du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts
- CEVA : Centre d'études et de valorisation des algues
- CEVPM : Centre d'étude et de valorisation des produits de la mer
- CNRS : Centre national de recherche scientifique
  - dont INSU : Institut national des sciences de l'univers
- DGA : Délégation générale pour l'armement
  - dont DCN, DRET, DCAe, DEn
- France aquaculture
- IFP : Institut français du pétrole
- IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
- INRA : Institut national de recherche agronomique
- IRCN : Institut de recherche de la construction navale
- ITDPM : Institut technique de développement des produits de la mer
- MNHN : muséum national d'histoire naturelle
- ORSTOM : Institut français de recherche scientifique et de développement en coopération
- SHOM : Service hydrographique et océanographique la Marine
- SODAB : Société de développement de l'aquaculture bretonne
- Universités

# ANNEXE N°4

## L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER



### Implantations de l'Ifremer en métropole et outre-mer



## ANNEXE 5

### Les centres techniques dans le domaine des ressources vivantes

#### **Le CEVA (Centre d'Etude et de Valorisation des Algues)**

Société d'économie mixte locale, créée en 1982, elle est installée à Pleubian (Côtes-du-Nord) à proximité de quelques entreprises de valorisation des algues, qui siègent à son conseil d'administration (GOEMAR, NATURE-ALGUES, ARMOR-ALGUES). Ses principaux programmes portent sur l'étude des marées vertes, de la fabrication d'énergie par leur méthanisation, sur les applications alimentaires animales et humaines, en parapharmacie, thalassothérapie, chimie. Autour du CEVA s'est créé un véritable pôle algologique breton.

#### **Le CEVPM ( Centre d'Expérimentation et de Valorisation des Produits de la Mer)**

Association créée en 1985, et installée à Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), elle vise à mettre à disposition des entreprises de la production et la transformation des produits de la mer, un outil de recherche et développement proche de leurs préoccupations, et susceptible de contribuer à la modernisation du premier port de pêche français. Il effectue des mesures bactériologiques et chimiques nécessaires aux contrôles de qualité et de conservation des produits, mais conduit également à la demande des industriels des recherches sur les procédés de conservation, surgélation, séchage-fumage, stérilisation, etc. et sur l'incorporation des produits de la mer aux plats cuisinés ou à des produits alimentaires élaborés (charcuterie).

#### **L'ITDPM (Institut Technique de Développement des Produits de la Mer)**

Association créée en 1987 et installée à Lorient, elle a également pour objet d'aider les professionnels à valoriser la matière première et à améliorer la compétitivité des entreprises de traitement. Si le CEVPM est axé principalement sur la chaîne du froid, l'ITDPM est orienté principalement mais non exclusivement sur la conserve pour tenir compte des caractéristiques du tissu industriel.

\*

Il convient de noter qu'IFREMER est très présent dans ces centres, en particulier dans les deux derniers, auxquels il fournit chercheurs, subventions de fonctionnement et d'investissement, et dont il a été à l'origine de la création.

## ANNEXE 6

# Les moyens lourds de la recherche en mer

### La flotte côtière de l'Insu

L'Insu dispose des moyens suivants :

- cinq navires de 19 à 22 m;
- cinq navires de 11 à 17 m;
- une ou deux embarcations de moins de 9 m par station marine.

\*

### La flotte océanologique de l'Ifremer

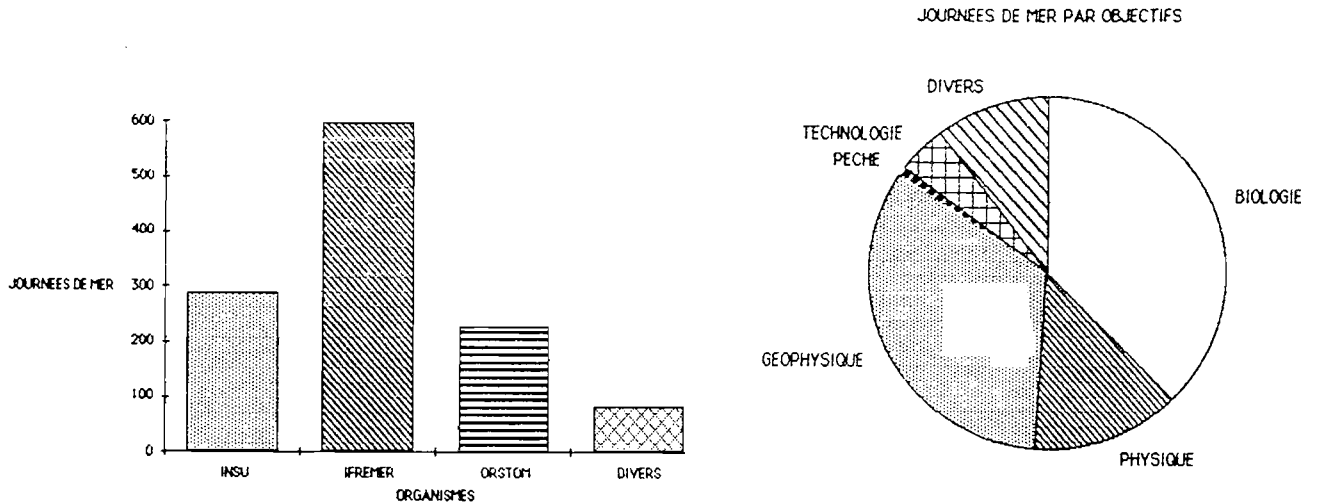
#### NAVIRES

| Nom   | Longueur hors-tout (en mètres) | Déplacement en charge en tonnes | Équipage | Scientifiques et techniciens | Date de mise en service |
|---|--------------------------------|---------------------------------|----------|------------------------------|-------------------------|
| <b>NAVIRES LONG-COURRIERS D'Océanographie GÉNÉRALE</b>            |                                |                                 |          |                              |                         |
| JEAN CHARCOT  | 74,50                          | 2 200                           | 48       | 22                           | 1965                    |
| LE SUROIT   | 56,34                          | 1 100                           | 22       | 13                           | 1975                    |
| LE NOROIT   | 50,55                          | 940                             | 20       | 10                           | 1971                    |
| <b>NAVIRE LONG-COURRIER SUPPORT D'ENGINS</b>                      |                                |                                 |          |                              |                         |
| NADIR   | 55,75                          | 2 050                           | 14       | 25                           | 1974                    |
| <b>NAVIRES GRANDE PÊCHE, RÉGIONS FROIDES</b>                      |                                |                                 |          |                              |                         |
| THALASSA  | 66,00                          | 1 500                           | 31       | 18                           | 1960                    |
| CRYOS   | 48,70                          | 800                             | 22       | 9                            | 1970                    |
| <b>NAVIRES GRANDE PÊCHE, ET Océanographie, RÉGIONS TROPICALES</b> |                                |                                 |          |                              |                         |
| CAPRICORNE  | 46,55                          | 710                             | 27       | 12                           | 1970                    |
| CORIOLIS  | 37,50                          | 460                             | 19       | 10                           | 1964                    |
| <b>NAVIRES DE PÊCHE AU LARGE OU CÔTIÈRE</b>                       |                                |                                 |          |                              |                         |
| ROSELYS II  | 20,00                          |                                 | 6        | 5                            | 1966                    |
| GWEN DREZ   | 26,00                          | 195                             | 7        | 5                            | 1976                    |
| <b>NAVIRES Océanographiques CÔTIERS</b>                           |                                |                                 |          |                              |                         |
| THALIA  | 24,50                          | 225                             | 6        | 6                            | 1978                    |

#### ENGINS

| Nom      | Longueur hors-tout (en mètres) | Profondeur max. | Type                                 | Déplacement en charge en tonnes | Équipage | Scientifiques et techniciens | Date de mise en service |
|----------|--------------------------------|-----------------|--------------------------------------|---------------------------------|----------|------------------------------|-------------------------|
| NAUTILE  | 8,00                           | - 6 000 m       | Engin sous-marin habité              | 18,5                            | 2        | 1                            | 1984                    |
| CYANA    | 5,70                           | - 3 000 m       | Engin sous-marin habité              | 8,5                             | 2        | 1                            | 1969                    |
| ÉPAULARD | 4,00                           | - 6 000 m       | Robot autonome                       | 2,9                             |          |                              | 1980                    |
| SAR      | 5,00                           | - 6 000 m       | Sonar remorqué                       | 2,5                             |          |                              | 1984                    |
| RAIE II  | 9,00                           | - 6 000 m       | Engin sous-marin inhabité remorqué   | 0,6                             |          |                              | 1978                    |
| ROBIN    | 0,55                           | - 6 000 m       | Robot télécommandé depuis le Nautile | 0,135                           |          |                              | 1986                    |

## ACTIVITE DE LA FLOTTE EN 1986



\*

### Les moyens lourds à terre

#### \* le centre national d'essais hyperbares national

L'Ifremer et la Comex se sont associés pour la construction dans les locaux de la Comex à Marseille d'un Centre d'essais hyperbares national. Ce centre qui sera opérationnel en 1989 est un outil mis à la disposition des organismes et industriels qui ont besoin de tester leur matériel ou de former leur personnel dans les conditions extrêmes. Les équipements réunis dans ce centre permettront de reproduire diverses "ambiances" par la combinaison des paramètres tel que pression, fluides et température.

Le projet est financé par le Fonds de soutien aux hydrocarbures (FSH), la Région PACA, le Fonds de recherche et de la technologie (FRT) et le Fonds industriel de modernisation (FIM). L'exploitation commerciale du CEHN sera confiée à une société spécialisée, Intesmat, créée à cet effet.

#### \* les bassins d'essai de l'Ifremer

Le centre Ifremer de Brest abrite un grand bassin d'essais (longueur 50 m, largeur 12,5 m, profondeur de 10 et 20 m). Il sera bientôt équipé d'un batteur de houle et d'un charriot.

Il est, par ailleurs, prévu de construire un bassin d'essais d'engins de pêche à Boulogne-sur-Mer. Réalisé au Centre national de la mer, il sera financé par l'Ifremer et la ville de Boulogne grâce à une subvention du Fonds européen de développement régional (Feder). Long de 35 m, large et haut de 8 m, sa capacité en eau est de 1200 m<sup>3</sup>. Il disposera d'équipements modernes (vitesse variable du courant d'eau, tapis simulant le fonds marin, zone d'observation des maquettes)

## ANNEXE N° 7

### LE SCHEMA TRADITIONNEL DU TRANSFERT DES RESULTATS DE LA RECHERCHE VERS LE MARCHE

Recherche fondamentale



Recherche appliquée  
à la conception du produit



Développement



Prototype



Pré-série



Industrialisation



MARCHE



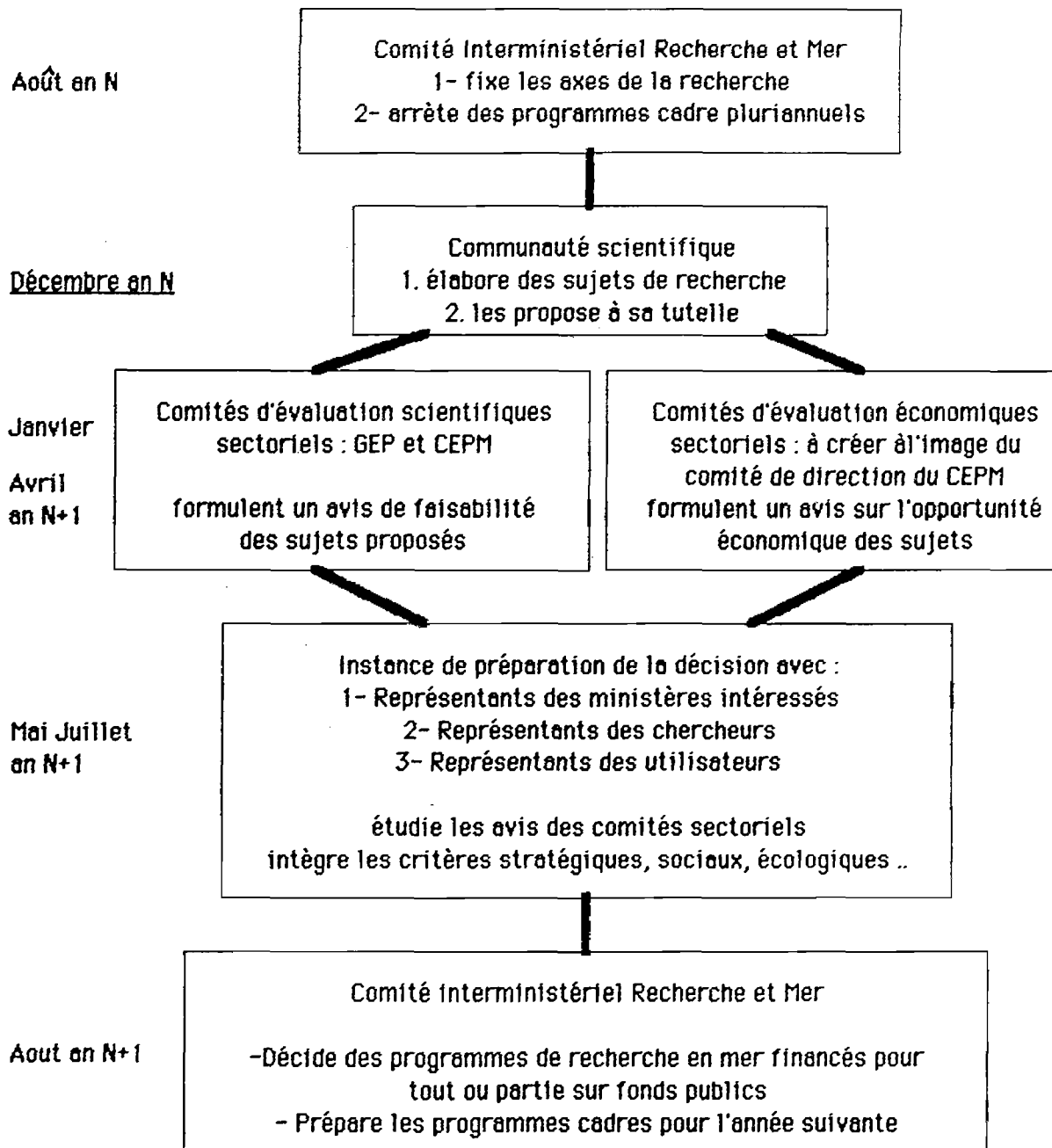
## ANNEXE 8

### Les modes d'évaluation de la recherche

| QUAND<br>QUI<br>QUOI | AVANT   | PENDANT   | APRES  |
|----------------------|---|---|--|
| LES HOMMES           | -DIPLOMES<br>-EXAMENS<br>-CONCOURS<br>-SELECTION<br><br>(par les pairs)                 | -PUBLICATIONS<br><br>(par les pairs)  | -PRIX<br>INTERNATIONAUX<br>-HONNEURS<br>-NOTORIETE<br><br>(diffus)                           |
| LES STRUCTURES       | -TAILLE CRITIQUE<br>-DEMANDE<br>EXISTANTE<br>-CAPACITE<br>D'EXISTENCE<br><br>(tutelle)  | -QUALITE DES<br>TRAVAUX<br>(pairs)<br><br>-QUALITE DE<br>LA GESTION<br><br>-ADAPTATION AUX<br>EVOLUTIONS<br><br>(tutelle) | -ANALYSE DE<br>L'ECHEC<br><br>(global)   |
| LES PROGRAMMES       | -FAISABILITE<br>SCIENTIFIQUE<br>-DEMANDE<br>EXISTANTE OU<br>POTENTIELLE<br>-FINANCEMENT | -CONFORMITE AUX<br>PREVISIONS<br>D'ENGAGEMENT<br>-RESULTATS<br>INTERMEDIAIRE  | -BILAN<br>RESULTATS/COUTS<br>-INTERET DE<br>CONTINUER<br>-PASSAGE<br>AU SECTEUR<br>PRODUCTIF |

## ANNEXE 9

# Mécanisme de définition des programmes publics de recherche en mer



## ANNEXE 10

### Liste des abréviations

|          |  |
|----------|--|
| ADISUR   | association pour le développement des industries du surimi                               |
| ANVAR    | agence nationale pour la valorisation de la recherche                                    |
| ARAE     | association de recherche sur l'action des éléments                                       |
| ARBEM    | association de recherche sur le béton en mer   |
| ARGEMA   | association de recherche sur la géotechnique marine                                      |
| ARSEM    | association de recherche sur les structures métalliques en mer                           |
| ASE      | agence spatiale européenne   |
| BMFT     | Bundes Ministerium für Forschung und Technologie   |
| CAO      | conception assistée par ordinateur   |
| CCI      | chambre de commerce et d'industrie   |
| CCPM     | comité central des pêches maritimes  |
| CCPRTM   | comité de coordination des programmes de recherche et de technologies marines            |
| CEA      | commissariat à l'énergie atomique  |
| CECA     | communauté européenne du charbon et de l'acier   |
| CEDRE    | ctre de doc. de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux |
| CEE      | communauté économique européenne   |
| CEMAGREF | centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts             |
| CEPM     | comité d'études pétrolières et marines   |
| CETA     | centre d'études techniques agricoles   |
| CEVA     | centre d'étude et de valorisation des algues   |
| CEVPM    | centre d'étude et de valorisation des produits de la mer                                 |
| CFP      | compagnie française des pétrole  |
| CGG      | compagnie générale de géophysique  |
| CIEM     | conseil international pour l'exploration de la mer                                       |
| CIESM    | conseil international pour l'exploration scientifique de la Méditerranée                 |
| CLAROM   | comité de liaison pour la recherche sur les ouvrages en mer                              |
| CNES     | centre national d'études spatiales   |
| CNEXO    | centre national pour l'exploitation des océans   |
| CNRS     | centre national de la recherche scientifique   |
| COI      | commission océanographique intergouvernementale de l'Unesco                              |
| COMEX    | compagnie maritime d'expertise   |
| COPREP   | comité des programmes exploration production   |
| COST     | coopération scientifique et technique  |
| CSRT     | conseil supérieur de la recherche et de la technologie                                   |
| DGA      | direction générale pour l'armement   |
| DHYCA    | direction des hydrocarbures  |
| DRET     | direction des recherches études et techniques d'armement                                 |
| EPIC     | étab. public à caractère industriel et commercial  |
| ESA      | european space agency  |

ETPM        entrepose GTM pour les travaux pétroliers  
maritimes

FRT        fonds de recherche et de technologie

FSH        fonds de soutien aux hydrocarbures

GEP        groupe d'évaluation et de prospective

GERTH      groupe d'étude et de recherche en technologie  
des hydrocarbures

GIS        groupement d'intérêt scientifique

IFP        institut français du pétrole

IFREMER    institut français de la recherche en mer

INRA       institut national de la recherche agronomique

INSEE      institut national de la statistique  
et des études économiques

INSU       institut national des sciences de l'univers

IPOD       international program for ocean drilling

IRCN       institut de recherche de la construction navale

ISTPM      institut scientifique et technique des pêches  
maritimes

ITDPM      institut technique de développement des produits  
de la mer

MISMER    mission interministérielle de la mer

MRT        ministère de la recherche et de la technologie

OCDE       organisation pour la coopération  
et le développement économique

ODP        ocean drilling program

ORSTOM    institut français de recherches scientifiques  
pour le développement en coopération

OSLR       ocean science in relation to living resources

OSNLR      ocean science in relation to non living resources

PAP        poisson autopropulsé

PDT        pays en voie de développement

PIREN      programme interdisciplinaire de recherche  
et environnement

PLA        préleveur libre autonome

PVD        pays en voie de développement

R&D        recherche et développement

RAH        récupération assistée des hydrocarbures

ROV        remote operating vehicule

SAR        système acoustique remorqué

SHOM       service hydrographique et océanique de la marine

SICEN      système informatisé de conception et d'équipement  
des navires

SNA        sous marin nucléaire d'attaque

SNEA       société nationale Elf Aquitaine

SNLE       sous marin nucléaire lanceur d'engin

SODAB      société de développement de l'aquaculture  
bretonne

SRETIE    service de la recherche des études et du traitement  
de l'information sur l'environnement

STCAN      service technique des constructions et armes navales

TAOE       terre-océan-atmosphère-espace (département du Cnrs)

# LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

## ADMINISTRATIONS DE L'ETAT

### Ministère de la mer

- M. Ambroise GUELLEC, alors secrétaire d'Etat à la mer
- M. DEBACQ, conseiller technique au cabinet du ministre (M. LE PENSEC)
- Vice Amiral d'escadre GAGLIARDI, président de la mission interministérielle de la mer (MISMER)
- M. COSSON, chef de la mission de la recherche, MISMER
- Mme LOGEROT, chargée de mission à la mission de la recherche, MISMER
- M. GROSSO, chef du bureau "recherche et développement", direction des pêches et cultures marines (DCPM)
- M. ROSENBERG, Igréf, conseiller "cultures marines", DCPM
- M. GOUTORBE, IPA, ancien chef du bureau "recherche-développement-innovation", service de l'équipement naval

### Ministère de la recherche

- M. WALDTEUFEL, conseiller technique au cabinet du ministre
- M. QUATRE, directeur de la programmation président du CCPRTM
- M. GONELLA, chargé de mission "océan" à la mission de la recherche

### Ministère de l'industrie

- M. BELLEC, directeur de la direction des hydrocarbures (Dhyca)
- M. HENRI, directeur-adjoint de la Dhyca
- M. Pierre-André de CHALENDAR, chargé de mission auprès du directeur général de l'énergie et des matières premières
- Mme Laurence DANON, chargée de mission "exploitation-production" à la Dhyca
- Mme Jacqueline BATAILLE, directrice du centre de documentation de la Dhyca
- M. JUNG, chargé de mission, ex-PDG de la société Neréides
- M. DURIX, délégué général du CEPM

### Ministère de l'environnement

- M. TRUCHOT, Sous-direction de la qualité des eaux
- M. DUPRE, chargé de mission "milieu marin" au SRETIE (service de la recherche)
- Melle PELARD, responsable des programmes internationaux au SRETIE
- Mme MAUGAIN, chargée de mission pour les organisations internationales
- Mme Aoust, chargée de mission pour la Méditerranée (Medpol)

### Ministère de la défense

- Amiral LOUZEAU, chef d'état-major de la marine
- Vice Amiral d'escadre LEFEVRE, préfet maritime, commandant la 2ème région maritime
- Vice-Amiral d'escadre DUTHOIT, préfet maritime, commandant la 3ème région maritime
- M. DI NICOLA, ingénieur en chef de l'armement, directeur du groupe n°6 à la DRET
- M. DERN, ingénieur en chef de l'armement, directeur du Bassin des carènes, direction des constructions navales

### Ministère des affaires étrangères

- M. F. SAINT-PAUL, chargé des affaires maritimes, direction des affaires juridiques

### Services extérieurs de l'Etat

. RENNES

- M. de CHAVANNES, chargé de mission à la préfecture de région, SGAR
- M. SARGELIN, délégué régional à l'architecture et à l'environnement

### **PERSONNALITES QUALIFIEES**

- M. Xavier LE PICHON, professeur au Collège de France, membre de l'Académie des Sciences
- M. PIKETTY, ancien président-directeur général du Cnexo, ancien directeur de la Dhyca, président du CEPM
- M. Roland MORIN, ancien directeur général de la DGRST

### **ORGANISMES DE RECHERCHE**

### IFREMER

*au siège*

- M. SILLARD, président-directeur général
- M. LAUBIER, haut-conseiller scientifique
- M. MERCKELBAGH, valorisation et relations avec les collectivités locales
- M. LAUREC, directeur du département "ressources vivantes"
- M. BARBIER, responsable du groupe biotechnologies
- M. CAILLIAU, directeur de l'environnement et des recherches océaniques
- M. MADELAIN, responsable des programmes "environnement"
- M. de LOOF, directeur de l'ingénierie et de la technologie (DIT)
- M. LENOBLE, ingénieur responsable du programme "nodules", président d'Afernod
- M. AUBERT, directeur-adjoint des relations économiques et de la coopération
- M. JARMACHE, chargé des affaires juridiques internationales
- M. GAUTHIER, chargé de mission, relations avec la CEE
- M. WEBER, chef du service "stratégies d'aménagement" (SDA)

*en province*

#### . IFREMER-BREST

- M. VICARIOT, chargé de mission, ancien directeur du centre IFREMER BREST
- M. COUCHERON, direction ingénierie et technologie (moyens d'essais)
- M. KEMPF, direction de l'environnement et de la recherche océanique (environnement littoral)
- M. AVEDIK, département "géosciences marines"
- M. DIDOU, chargé des relations avec les collectivités locales et les professionnels

#### . IFREMER-TOULON/MARSEILLE

- M. Dominique GIRARD, directeur du centre
- M. GRANVAUX, sous-directeur technique de la DIT pour le centre de Toulon
- M. SAUZADE, directeur du G.I.E."SAGA" (COMEX/Ifremer) (Marseille)

#### . IFREMER-BOULOGNE/MER

- M. LEFRANC, directeur du centre

### CNRS

- M. GLASS, directeur de la division "océans-atmosphère" à l'INSU-TOAE
- Melle LALOU, chargée de mission PIREN (atmosphère-océan)
- M. CADET, directeur du programme ODP pour la France
- M. RICHARD, directeur de la station marine de WIMEREUX (laboratoire CNRS/Université de Lille II)
- M. LE KLOAREG, directeur de recherche à la station marine de Roscoff

### ORSTOM

- M. de CHAZEAX, chef du service des relations extérieures

### CEMAGREF

- M. BOUTIN, chef du département "eau"

### IFP

- M. JACQUART, président-directeur général
- M. DELACOUR, directeur du département "recherche-exploration"
- M. LEPRINCE, directeur du département "économie"
- M. CHAMPLON, département "économie"

### IRCN

- M. VIEILLARD-BARON, directeur, délégué général du syndicat de la construction navale
- M. RICHER, chef de la section "recherche" du service "mécaniques et structures"

### SHOM

- M. COMOLLET-TIRMAN, ingénieur général de l'armement, directeur du Shom-Paris
- M. BOURGOIN, ancien directeur du Shom
- M. PASQUAY, directeur de l'Epsom-Brest

## **VALORISATION DE LA RECHERCHE**

### ANVAR

- Mme VILLE, chargée de mission

### Centres techniques

- \* CEVPM (Boulogne-sur-mer)
- M. BECEL, directeur du centre
- \* CEVA (Pleubian)
- M. SIMON, conseiller général, maire de Pleubian, président du CEVA
- M. BRIAND, chercheur

## **COLLECTIVITES LOCALES**

### Région de Bretagne

- M. CAUDE, directeur du développement économique
- M. ROULON, secteur pêche et aquaculture
- M. RAULT, secteur recherche et technologie

## Région PACA

- M. DUBOIS, chargé de mission à l'Office régional de la Mer

## Département des Côtes du Nord

- M. Charles JOSSELIN, député, président du Conseil général des Côtes du Nord

### **ENTREPRISES ET ORGANISMES PROFESSIONNELS**

#### *secteur ressources vivantes*

- M. Paul BERNARD, secrétaire général du Comité central des pêches
- M. QUEF, chargé de mission au CCPM, secrétaire du CIPSEM
- M. PERROT, directeur de France-Aquaculture
- M. DE KERMADEC, Aquacoop (Plougastel)
- M. LE GUERREC, Coopérative maritime de Plougastel
- M. LEROUX, président de la Sodab et du groupement Mariculture du Jeudy
- M. WEIL, Laboratoires Pierre Fabre
- M. ERNOULT, directeur de la société aquacole de la Petite Tonille (Ile de Ré)

#### *secteur technologie*

- M. MOLLARD, ingénieur de la société Coflexip
- M. CURUTCHET, PDG de Technip-Géoproduction
- M. BERTHIN, Directeur technique de Doris-Engineering
- M. HUTHER, Bureau Véritas
- M. PLANEIX, ancien collaborateur du bureau Veritas, membre du comité technique et industriel de l'Ifremer
- M. CHAVEREBIERE DE SAL, directeur général de la société Eca
- M. BECQ, directeur de la société Néréides

#### *secteur pétrolier et para-pétrolier*

- \* Compagnie française des pétroles (CFP) - Total
- M. Pierre VAILLAUD, directeur de l'exploration-production
- M. Charles REDERON, directeur -adjoint de l'exploration-production
- Pierre FABIANI, directeur du département des technologies avancées
- M. Jacqueline FRACHON, direction des relations extérieures
  
- \* Société nationale des pétroles d'Aquitaine - Elf
- M. Jacques BOSIO, directeur-adjoint chargé de la recherche
  
- \* Comex-Industries
- M. BELLAMY, vice-président chargé du développement technique
- M. IMBERT, ingénieur
- M. REYNAUD, ingénieur de la société Cybernétix
  
- \* Autres entreprises
- M. Jean-Pierre CHEVALIER, vice-président de Sedco-Forex (groupe Schlumberger)
- M. HUARD, directeur de la recherche et du développement, Bouygues-Offshore
- M. DE BONNAFOS, directeur de la recherche, Foramer
- M. ANDRIER, directeur de la recherche et du développement, ETPM

#### *secteur militaire*

- M. ZYROMSKY, directeur de Thomson-Sintra (Brest)
- M. VERVEUR, directeur du marketing, Thomson-Sintra



## INTERNATIONAL

### Communauté européenne

#### \* DG XII : recherche

- M. BOISSONAT, secteur géologie
- M. BARTH, secteur protection de l'environnement
- Mme ALMEIDA TEIXEIRA, secteur climatologie

#### \* DG XIV : pêche

- M. DE MIGUEL, directeur des relations internationales et des marchés de pêche
- M. ZITO, actions de structure
- Mme ALBUQUERQUE, secteur aquaculture

#### \* DG XVII : énergie

- M. MILLISH, directeur de la division "pétrole"
- M. CHRISTIAN, chef du bureau "exploration"

### OCDE

- M. Gérard BELL, chef de la division "politique scientifique et technologie", direction science, technologie et industrie

### Commission Océanographique Intergouvernementale (Unesco)

- M. RUIVO, Secrétaire de la COI
- M. LATOUCHE, consultant (Université de Bordeaux-I)
- M. JIANG, représentant la République populaire de Chine
- M. SEDOV, représentant l'URSS
- MM. KITAZAWA & KIUCHI, représentants le Japon
- MM. WITHROW & BERMAN Jr, représentants les Etats-Unis d'Amérique

### Pays étrangers

#### \* Grande-Bretagne

- Ms Jill RAIKES, Coast and Countryside Appeals Manager, National Trust
- Dr Anthony REES, Acting Director, Institute of Oceanographic sciences (IOS)
- Dr. PUECH, deputy-acting director, IOS
- Mr Joe HAND, programme manager, "Resources from the Sea" Programme
- Mrs Monica NELSON, Secretary, Engineering Committee for Oceanic Research
- Dr Elizabeth FORSTER, Marine Technology Directorate Ltd
- Dr. John BEDDINGTON, Director, Renewable Resources Assessment Group, Centre for Environmental Technology, Imperial College of Science and Technology

#### \* Norvège

- M. PRYDZ, Conseiller scientifique et technique, Ambassade de Norvège en France

#### \* Etats-Unis d'Amérique

- Dr. Patrick JOHNSON, National Science Foundation

## CHAPITRE 6

# LES RÔLES RESPECTIFS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MER

sous la direction de Yves JEGOUZO  
*Professeur à l'Université de Paris I*

**Par** MM. BARRY Yacine  
BEGOUIN Pascal  
BEOUTIS Didier  
Mlle CACHERA Christine  
MM. CARINI Stéphane  
GOULARD Guillaume  
GUINARD Loïc  
HONG Yong-Woong  
LIGOT Jacquelin  
Mlles PELISSIER Chantal  
TREHEUX Hélène  
M. WARNERY Nicolas

## SOMMAIRE

**I. D'UNE COMPETENCE ETATIQUE EXCLUSIVE A UNE COMPETENCE PARTAGEE.****A. L'ETAT A ACCEPTE DE LIMITER SA PREPONDERANCE TRADITIONNELLE FACE A LA MONTEE DES ENJEUX ECONOMIQUES.****1. Le principe de souveraineté légitime traditionnellement la prépondérance de l'Etat en mer.**

*a. Les missions de souveraineté et le rôle international de l'Etat constituent les fondements de cette prépondérance.*

*b. L'Etat a mis en place des administrations spécifiques en mer.*

**2. L'importance croissante des enjeux économiques a conduit l'Etat à renouveler ses modes d'intervention et à initier un partenariat.**

*a. D'espace frontière, le littoral est aussi devenu le siège de nombreuses activités économiques.*

*b. Cette mutation a conduit l'Etat à concevoir, pour la gestion de ces activités, de nouvelles formes d'intervention mises au service d'une politique de plus en plus cohérente.*

*c. L'Etat a partagé, avec d'autres acteurs, l'effort de valorisation économique de la mer.*

**B. LES LOIS DE DECENTRALISATION N'ONT PAS TROUVE EN LA LOI LITTORAL TOUT LE PROLONGEMENT ESCOMPTE.****1. Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont procédé à un nouveau partage des compétences en mer.**

*a. La décentralisation en matière maritime ne correspondait à aucune priorité clairement exprimée.*

*b. Les transferts de compétences ont été effectués conformément aux principes de la décentralisation.*

*c. Les compétences transférées en matière maritime ont été enserrées dans certaines limites.*

**2. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral n'a pas confirmé l'ambition décentralisatrice.**

*a. La loi "littoral" a été précédée d'une longue réflexion.*

*b. Cette loi ne résout que partiellement les problèmes de la mer.*

*c. La loi littoral fixe trois restrictions principales aux compétences locales.*

## II. REAFFIRMER LE ROLE DE L'ETAT.

### A. LES FONDEMENTS DU ROLE DE L'ETAT DOIVENT ETRE REAFFIRMES.

#### 1. L'extension en mer du territoire des collectivités locales recèle des risques sérieux.

*a. L'extension du territoire des collectivités locales en mer est susceptible d'avoir des conséquences importantes.*

*b. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur de cette extension.*

*c. La reconnaissance d'un territoire marin local présenterait de nombreux inconvénients.*

#### 2. Une clarification législative est nécessaire.

*a. L'incertitude du droit positif sur le territoire marin doit être levée.*

*b. Les conflits virtuels entre les documents d'urbanisme et l'exercice des compétences d'Etat doivent être prévenus.*

### B. LES COMPETENCES REGALIENNES DE L'ETAT DOIVENT ETRE MAINTENUES.

#### 1. L'Etat assume déjà l'essentiel des pouvoirs de police en mer.

*a. Les pouvoirs de police d'Etat en mer sont assurés par deux autorités.*

*b. Le préfet maritime joue un rôle prépondérant.*

*c. L'Etat encadre étroitement les pouvoirs de police portuaire transférés aux élus locaux.*

#### 2. La police communale des baignades doit être réaménagée.

*a. Les motifs du droit d'option résident avant tout dans l'intérêt des usagers.*

*b. Les conséquences de l'abandon de ce pouvoir concerneraient principalement la mise en jeu de la responsabilité.*

*c. Les conditions du droit d'option devraient en prévenir une utilisation abusive.*

### III. POURSUIVRE LA DECENTRALISATION EN MER.

#### A. LE PARTAGE DES POUVOIRS EST PERFECTIBLE.

##### 1. Certaines imperfections ne doivent pas être surestimées.

- a. En matière de pêche et de cultures marines, une interprétation souple des textes estompe la ligne de partage, mais engendre un partenariat efficace.*
- b. Le nouvel équilibre financier résultant de la décentralisation doit être maintenu.*

##### 2. Le partage des compétences portuaires doit être parachevé.

- a. Les ports maritimes d'intérêt national gagneraient à être décentralisés .*
- b. Il convient de tirer toutes les conséquences de la mise à disposition du D.P.M. portuaire.*

#### B. LE S.M.V.M., INSTRUMENT DE REGULATION DES USAGES DE L'ESPACE MARIN, DOIT ETRE RELANCE.

##### 1. Les conflits d'usage appellent un arbitrage.

- a. La mer est le siège d'activités concurrentes.*
- b. Exercée principalement par l'Etat, la régulation demeure lacunaire.*
- c. La comparaison avec les Pays-Bas met en lumière cette relative insuffisance de la régulation française.*

##### 2. Le succès d'une cogestion de la mer passe par une relance des S.M.V.M.

- a. Le schéma de mise en valeur de la mer est un instrument prometteur, encore inutilisé.*
- b. Les S.M.V.M. pourraient permettre une véritable planification littorale.*
- c. L'établissement de schémas de mise en valeur de la mer doit être encouragé.*

### AVERTISSEMENT

Pour limiter les interférences avec les autres groupes de séminaire, nous avons délibérément écarté du champ de notre étude:

- les départements et territoires d'outre-mer,
- la sécurité et le sauvetage en haute mer,

et abordé sous un angle essentiellement administratif et juridique:

- les ports,
- la recherche en mer,
- les loisirs en mer.

## INTRODUCTION

Pourquoi une décentralisation en mer?

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont réalisé, en mer comme à terre, un transfert de compétence au profit des collectivités locales. Cette démarche s'inscrivait dans une évolution constante vers une intervention accrue des collectivités locales en mer. Dans ce contexte, la décentralisation s'imposait-elle?

La réussite de la décentralisation en mer doit se mesurer à son aptitude à répondre aux besoins des usagers, tout en mettant en valeur le milieu marin. Peut-on d'ores et déjà apprécier, dans toutes ses conséquences, une réforme encore récente, et qui, de surcroît, a suscité peu de réactions?

Pour répondre à ces questions, le rapport a suivi une double approche:

- restreinte, car cette étude exclut la partie terrestre du littoral dont l'aménagement a fait l'objet de maintes réflexions; elle se situe "en mer", plus précisément sur l'espace marin côtier;

- large, car l'analyse des "rôles respectifs" dépasse celle d'un simple partage juridique des compétences; elle n'acquiert tout son sens qu'au regard des enjeux économiques et humains qui la sous-tendent.

Notre réflexion s'est nourrie des réponses à un questionnaire adressé à un échantillon de collectivités locales.

Une triple interrogation a guidé notre recherche:

- Comment le partage des pouvoirs en mer s'est-il dessiné?
- Est-il nécessaire de réaffirmer le rôle de l'Etat?
- Dans quelle mesure doit-on poursuivre la décentralisation?

## **I. D'UNE COMPETENCE ETATIQUE EXCLUSIVE A UNE COMPETENCE PARTAGEE.**

Limite du territoire national, la mer fut longtemps considérée avant tout comme un espace frontière. La question des pouvoirs en mer se posait, dès lors, en termes de souveraineté. Le pouvoir d'Etat s'y déployait sans partage.

Mais l'espace frontière est devenu -aussi- espace économique. Le développement de l'activité portuaire, l'essor du tourisme et des cultures marines ont entraîné l'extension et la diversification des responsabilités en mer : aménagement des plages et des ports, organisation et surveillance des loisirs, promotion des activités de pêche et de cultures marines.

Depuis 1983, les lois de décentralisation ont ébauché un partage volontariste des pouvoirs en mer, selon la logique qui présidait à terre: transfert par blocs de compétences, absence de tutelle, compensation financière des charges transférées.

Cinq ans plus tard, l'épreuve des faits amène à reconsidérer ce choix politique en posant à nouveau la question originelle: les compétences en mer peuvent-elles être partagées?

### **A. L'ETAT A ACCEPTE DE LIMITER SA PREPONDERANCE TRADITIONNELLE FACE A LA MONTEE DES ENJEUX ECONOMIQUES.**

Les missions que l'Etat s'est à l'origine assignées en mer étaient essentiellement régaliennes. Il a organisé l'exercice de sa souveraineté en mer en mettant en place des administrations spécifiques, souvent dotées d'un statut militaire.

A partir des années 1960, les exigences de la valorisation économique de la mer l'ont conduit à adopter de nouvelles modalités d'intervention, dans lesquelles l'association avec de nouveaux acteurs a joué un rôle croissant.

Dès lors, un partage des compétences en mer s'esquissait.

## 1. Le principe de souveraineté légitime traditionnellement la prépondérance de l'Etat en mer.

*a. Les missions de souveraineté et le rôle international de l'Etat constituent les fondements de cette prépondérance.*

**\* La mer est un espace-frontière sur lequel l'Etat exerce des missions de souveraineté .**

Chargé de la défense du territoire, l'Etat assure la surveillance des côtes et des mouvements de navires. Dans le cadre de la police des frontières, il contrôle, pour les nationaux comme pour les étrangers, l'entrée et la sortie du territoire, et a la charge de la lutte contre la criminalité et le terrorisme. De surcroît, le contrôle des échanges de marchandises et la lutte contre la fraude fiscale et domaniale relèvent de la compétence étatique.

La responsabilité de la sécurité et du sauvetage en mer lui incombent également.

**\* Les sources internationales du droit de la mer et l'extension des espaces sur lesquels s'exercent les prérogatives des pays côtiers confortent cette prépondérance de l'Etat, qui a le monopole de la représentation internationale du pays.**

Le droit de la mer est l'une des plus anciennes constructions du droit international public. Les premières normes en ont été dégagées au XVII<sup>ème</sup> siècle, tel le principe de la liberté de la haute mer, défendu par Grotius.

Les traités et arbitrages internationaux ont progressivement posé les grands principes du droit de la mer.

Ils ont récemment étendu les espaces sur lesquels s'exercent les prérogatives des pays côtiers. Ainsi, en application de la convention de Genève (29 avril 1958), la loi du 24 décembre 1971 a porté la mer territoriale de 3 à 12 milles marins (environ 22 km). Dans le même esprit, la loi du 30 décembre 1968 a défini les limites du plateau continental, et la loi du 16 juillet 1976 celle de la zone économique, jusqu'à 200 milles.

**La convention de Montego-Bay (1982) et la construction de "l'Europe bleue" (1983) ont consacré le caractère international du droit maritime.**

L'Etat détenant sans partage la maîtrise de la politique internationale, cette évolution tend à renforcer sa primauté dans le domaine maritime.

*b. L'Etat a mis en place des administrations spécifiques en mer.*

Compte tenu de la particularité du milieu marin et des besoins des "gens de mer", l'Etat n'a pas étendu les pouvoirs des "terriens" en mer. Au contraire, il a créé, avec le préfet maritime et les quartiers des affaires maritimes, un cadre administratif spécifique et cohérent. Ces institutions sont dotées d'un statut militaire.



**\* Le préfet maritime, préfet de la mer.**

Trois préfets maritimes, à Brest, Cherbourg et Toulon, accomplissent l'essentiel des missions de l'Etat en mer. Le partage d'un littoral de 5.000 km en trois régions maritimes souligne la centralisation du dispositif. L'autonomie des préfets maritimes, distincts des préfets de département et de région, témoigne de la particularité de leurs missions.

Les attributions du préfet maritime ont été renforcées lors des deux dernières décennies. En effet, le décret du 19 avril 1972 "relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat" tout d'abord, puis le décret du 9 mars 1978 "relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer" ont contribué, en étendant ses compétences, à faire renaître, dans la plénitude de ses pouvoirs, le préfet maritime institué par le règlement du 7 floréal an VIII.

En vertu de l'article 1er du décret du 9 mars 1978, il est "dépositaire de l'autorité de l'Etat, délégué du gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres", selon une formule identique à celle qui définit les pouvoirs des préfets dans le décret du 14 mars 1964, et qui est reprise dans le décret du 10 mai 1982 relatif aux commissaires de la République.

Autorité militaire et civile tout à la fois, le préfet maritime exerce deux missions de nature différente.

- En tant qu'**autorité militaire**, il est commandant en chef des forces navales. Il assure le commandement opérationnel d'un théâtre militaire, a la charge de la défense maritime du littoral et exerce la direction supérieure des services chargés du soutien des forces navales dans la région. Il relève, pour ses fonctions militaires, du ministre de la défense.

- En tant qu'**autorité civile**, il est le délégué du gouvernement dans la région maritime. Aussi coordonne-t-il l'action des administrations en mer et la mise en oeuvre de leurs moyens. Il exerce la police administrative générale en mer et dispose de pouvoirs de police spéciale. Il relève, pour ses fonctions civiles, du Premier ministre par l'intermédiaire du ministre chargé de la mer.

**\* L'administration des affaires maritimes traduit également la spécificité des missions étatiques en mer.**

Dotée d'un statut militaire et de structures territoriales originales - les quarante **quartiers maritimes** -, cette administration est placée sous la double autorité du préfet maritime et du préfet de département. Le pouvoir de ce dernier a été renforcé par les décrets du 10 mai 1982. Si la spécificité de l'administration des affaires maritimes a vu son particularisme tempéré par son rattachement au préfet de département, elle demeure une institution originale.

Elle constitue, pour la population des gens de mer, une synthèse de services publics très divers. Elle assure en effet l'administration des marins et l'inspection du travail. Elle administre les navires et épaves, et exerce le contrôle de la navigation maritime. Le régime disciplinaire de la marine marchande en relève également. Enfin, l'écosystème maritime entre dans ses missions: elle règlemente les pêches et les cultures marines et assure la protection de l'espace marin.

L'administration des affaires maritimes oeuvre également en collaboration avec d'autres administrations. Ainsi, elle participe à l'administration du domaine public maritime (D.P.M.) qui relève de la direction des ports et de la navigation maritimes (direction du ministère de l'équipement rattachée -sur le plan fonctionnel- au ministère de la mer). Elle accomplit différentes actions pour le compte de la défense nationale sous l'autorité du préfet maritime.

**\* D'autres ministères complètent l'action de ces administrations spécifiques de la mer.**

Ce sont:

- le ministère de l'intérieur qui fait intervenir la police de l'air et des frontières ainsi que la sécurité civile;
- le ministère de la défense, par l'intermédiaire de la gendarmerie nationale;
- le ministère des finances, pour ses compétences douanières et domaniales;
- le ministère de l'équipement. En effet, les services maritimes (8 services maritimes spécialisés et 17 implantations au sein des D.D.E.) et les services des phares et balises sont rattachés aux directions départementales de l'équipement.

L'exigence de bonne administration semblait satisfaite par les structures mises en place par l'Etat. En effet, elles tiennent compte de la relative indivisibilité du milieu marin, ainsi que de la position limitrophe et de la vulnérabilité du littoral. Mais l'apparition de nouveaux enjeux a justifié l'adoption de nouvelles formes d'action et l'avènement de pouvoirs locaux.

Quels furent les motifs et la logique de cette ébauche de partage ?

**2. L'importance croissante des enjeux économiques a conduit l'Etat à renouveler ses modes d'intervention et à initier un partenariat.**

*a. D'espace frontière, le littoral est aussi devenu le siège de nombreuses activités économiques.*

Pendant longtemps, la mer et la bordure littorale ont été le domaine réservé des militaires et des marins, à peine troublé par les villégiatures intermittentes de quelques rares touristes; la mise en valeur des ressources économiques se réduisait à la pêche, à la conchyliculture traditionnelle et à un trafic portuaire dont l'activité reflétait le rythme modéré de la croissance du commerce extérieur de la France.

Graduellement, puis de façon beaucoup plus rapide à partir des décennies 1960-1970, l'espace littoral est devenu le lieu d'une intense activité économique aux facettes multiples, à laquelle faisait écho une croissance démographique sensiblement supérieure à la moyenne nationale.

**\* L'activité portuaire a connu une très forte expansion, à la mesure de l'accélération de la croissance économique et du développement des échanges internationaux.**

L'adaptation de nos ports, gérés traditionnellement par l'Etat qui en concédait l'exploitation à des chambres de commerce et d'industrie, requérait des investissements lourds pour suivre l'accroissement des tonnages et l'apparition de nouveaux modes d'acheminement et de débarquement des marchandises. Elle exigeait également, au moins pour les plus importants d'entre eux, soumis à la concurrence des ports d'Europe de nord, l'élaboration de formules juridiques nouvelles qui concilient le maintien du contrôle de l'Etat et une autonomie de gestion élargie. L'effort financier de l'Etat s'est cependant révélé insuffisant. Combiné à d'autres facteurs, il a conduit à une dégradation sensible de la compétitivité de nos ports, mise en évidence par le rapport Dupuydauby de décembre 1986.

**\* L'exploitation des ressources aquatiques vivantes recouvre deux activités aux perspectives d'évolution différentes.**

En 1985, la production des pêches maritimes et des cultures marines a atteint 720.000 tonnes (dont 160.000 pour les cultures marines) pour une valeur de 7 milliards de F. Ces chiffres placent la France au 3ème rang de la C.E.E. et au 20ème rang mondial.

**Si le secteur de la pêche** a connu un relatif déclin, son poids demeure important dans l'économie de certaines régions littorales. La surexploitation de certaines réserves halieutiques hypothèque cependant les perspectives de développement de ce secteur: l'impératif est aujourd'hui celui de la maîtrise de la ressource qui impose la fixation de restrictions quantitatives (Programmes d'orientations pluriannuels de la C.E.E.) et la stabilité de la capacité de pêche nationale (mesurées par la puissance motrice de la flotte), et, par conséquent, des choix plus rigoureux en matière d'investissement et de renouvellement de la flotte.

**Le secteur des cultures marines**, en plein développement, paraît plus prometteur. A la conchyliculture traditionnelle se sont ajoutées de nouvelles formes d'aquaculture qui s'appuient sur un appareil de recherche renforcé par la création, en 1984, de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), établissement public à vocation industrielle et commerciale né de la fusion du centre national pour l'exploitation des océans (C.N.E.X.O.) et de l'institut scientifique et technique des pêches maritimes (I.S.T.P.M.)

**Le tourisme** est le secteur dont l'extension a été la plus spectaculaire. C'est sans doute cette extension qui a le plus bouleversé les conditions de gestion de l'espace littoral.

Actuellement, 18 millions d'estivants fréquentent chaque année le littoral. Cet afflux massif en a altéré profondément la physionomie: l'urbanisation désordonnée (marinas, mitage...) s'est accompagnée d'un essor sans précédent de la navigation de plaisance, posant en des termes de plus en plus aigus le problème de l'accueil d'un parc de bateaux sans cesse croissant (plus de 600.000 unités), en dépit de la création de très nombreux ports de plaisance. Enfin, à ces formes traditionnelles du tourisme marin, s'en sont ajoutées de nouvelles: thalassothérapie, planche à voile, ski nautique,

manifestations nautiques de grande envergure (compétitions internationales, tour de France à la voile).

Cette concentration d'activités économiques, sur un espace dont on percevait mieux, par ailleurs, la fragilité, impliquait, de la part de l'Etat, la recherche de nouvelles formes d'action conciliant les soucis souvent conflictuels d'aménagement, de développement et de protection.

*b. Cette mutation a conduit l'Etat à concevoir, pour la gestion de ces activités, de nouvelles formes d'intervention mises au service d'une politique de plus en plus cohérente.*

L'ampleur même des enjeux a incité l'Etat, dans un premier temps, à adopter un rôle d'impulsion et d'entraînement pour développer l'économie littorale.

La diversité des services publics concernés a justifié, dans un second temps, un effort de coordination de la part de l'Etat.

**\* Le rôle d'impulsion joué par l'Etat dès le début des années soixante s'est concentré sur le secteur touristique et sur la partie terrestre du littoral.**

Les besoins de structures d'accueil et de régulation des flux touristiques ont reçu une réponse pragmatique. En effet, l'Etat a mis en place, à partir de 1963, **les missions locales d'aménagement du territoire.**

Administrations de conception et d'animation, ces missions temporaires, rattachées à la DATAR -et donc au Premier ministre-, disposaient de moyens d'action particulièrement souples. Elles ont, par conséquent, mené des politiques d'aménagement très variées. Ainsi, la mission interministérielle d'aménagement du territoire Languedoc-Roussillon a assaini la côte du Languedoc et piloté la construction de stations telles que la Grande-Motte, le Cap d'Agde, Port-Barcarès. Conçue dans une perspective d'aménagement, cette politique d'entraînement s'est concentrée sur la partie terrestre du littoral.

L'exigence de protection du littoral a, elle aussi, été prise en compte. A cet effet, la loi du 10 juillet 1975 a créé le **Conservatoire du littoral et des rivages lacustres**, établissement public chargé de la constitution de réserves foncières.

**\* Au cours de la décennie suivante, l'Etat s'est doté des institutions nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique de la mer.**

Cette politique revêt deux aspects: tout d'abord, une appréciation des enjeux maritimes et une rationalisation de ses moyens d'action; ensuite l'Etat s'achemine vers la définition d'une politique globale.

Le décret du 19 avril 1972 relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat recense les différentes missions de l'Etat en mer et les administrations concernées. Il définit, pour chacune de ces missions, l'administration chargée de la coordination à l'échelon national et local. Par ailleurs, **un groupe interministériel de coordination de l'action en mer des administrations** est créé.

Six ans plus tard, le décret du 9 mars 1978 qui renforce les pouvoirs du préfet maritime lui adjoint **une conférence maritime régionale** composée des représentants des ministères intéressés.

Une politique de la mer s'ébauche à l'échelle nationale. Le décret du 2 août 1978 crée le **comité interministériel de la mer**, chargé de fixer les orientations de l'action gouvernementale dans le domaine maritime, et la **mission interministérielle de la mer**, qui prépare les délibérations du comité et assure l'exécution des décisions prises. Placée sous l'autorité du Premier ministre, la mission veille à la coordination des activités de l'Etat en mer, elle étudie et propose toute mesure susceptible d'améliorer l'efficacité de ses actions. Le président de la mission coordonne l'action des préfets maritimes et établit chaque année un rapport au Premier ministre. Il est assisté par une conférence maritime réunissant les directeurs des principales administrations intéressées.

La création d'un **ministère de la mer**, en 1981, consacre l'aboutissement de cet effort de coordination. La mission interministérielle et la conférence maritime sont alors rattachées au nouveau ministère.

*c. L'Etat a partagé, avec d'autres acteurs, l'effort de valorisation économique de la mer.*

Deux idées président à l'évolution de la politique de l'Etat en mer:

- la mutation rapide des enjeux en mer réclame une gestion plus souple. La création de ports autonomes tendait à satisfaire cette exigence.

- les adaptations nécessaires sont souvent continues et onéreuses. Par une politique de concessions et de contractualisation, l'Etat a partagé la valorisation économique d'un espace désormais convoité. En contractualisant l'intervention des collectivités locales, il peut encourager leurs initiatives nouvelles tout en amorçant son désengagement.

**\* La création de ports autonomes a visé à accroître l'autonomie de gestion des ports les plus importants.**

Jusqu'au milieu des années soixante, tous les ports étaient gérés directement par l'Etat, ou concédés, à l'exception des ports du Havre et de Bordeaux dotés, depuis 1924, d'un statut de port autonome.

Afin de promouvoir une gestion plus souple des ports, le champ d'application de ce régime a été étendu et ses modalités redéfinies par la loi du 29 juin 1965. Les **ports autonomes** sont des établissements publics de l'Etat soumis à la tutelle du ministère de l'équipement (direction des ports et de la navigation maritimes) et du ministère des finances. Ils ont en charge les travaux de construction, d'aménagement et d'extension du port. Ils sont responsables de son exploitation et de la police du port portuaire. La réforme de 1965 a concentré les pouvoirs de gestion et d'animation entre les mains du directeur du port autonome.

Ce nouveau statut a été conféré aux ports de Dunkerque, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Rouen (décret du 8 novembre 1965) et au port de la Guadeloupe (1970).

Toutefois, l'appartenance des directeurs de ports autonomes à la hiérarchie des directions départementales de l'équipement rend cette autonomie très théorique.

**\* Afin de se décharger de la gestion de certains ports, l'Etat a développé une politique de concession.**

Cette politique recourt à deux instruments privilégiés: la concession d'outillage et la concession de port de plaisance.

- Par la **concession d'outillage public** qui existe depuis 1915, l'Etat confie à une collectivité locale, un établissement public ou une personne privée, la gestion des superstructures et l'exploitation des installations portuaires. Le cahier des charges autorise le concessionnaire à percevoir des redevances sur les usagers.

- **La concession de port de plaisance** est une adaptation spécifique de ce dispositif. La circulaire du 29 décembre 1965 en a fixé l'économie: sa durée varie entre trente et cinquante ans (limitée à quarante ans depuis 1981); les collectivités concessionnaires ont la faculté de sous-concéder. Le caractère global de ces concessions, qui comprennent à la fois les infrastructures et les superstructures, souligne plus nettement encore la volonté de désengagement de l'Etat. Ce mouvement de retrait a été accentué par la suppression, en 1979, des subventions accordées par l'Etat aux opérations d'aménagement de port de plaisance.

Procédure souple, le mécanisme de la concession a été diversifié. Ainsi, les **concessions de plage naturelle ou artificielle** viennent compléter ce dispositif.

**\* Une politique de contractualisation est venue prolonger les initiatives locales.**

Depuis dix ans, les collectivités locales multiplient leurs initiatives. Après le renoncement de l'Etat à son intervention en faveur des ports de plaisance, elles ont pris le relais. Cette activité est surtout le fait des communes, qui étaient concessionnaires de 59% des ports de plaisance en 1983.

Pragmatiques, les initiatives locales ne manquent pas d'originalité. Ainsi l'établissement public régional du Nord-Pas de Calais a engagé dès 1978 une politique de promotion du tourisme social et de protection du milieu naturel. L'interdiction faite aux E.P.R. par la loi du 5 juillet 1972 de créer des services propres le conduisit à recourir à une association dénommée "Espace naturel régional", chargée de définir les objectifs d'une politique touristique à l'échelle de la région.

Cette établissement public offre également l'exemple d'une participation précoce aux actions de recherche sur les pollutions marines. Dès 1970, l'E.P.R. Nord-Pas de Calais a cofinancé le programme de recherche animé par le C.N.E.X.O. et coordonné par le préfet de région, dans le cadre d'une convention qui préfigure la contractualisation du IXème plan.

Les contrats particuliers conclus au titre du IXème plan entre les régions et l'IFREMER ont permis d'associer systématiquement les collectivités locales à l'effort de recherche. Les études de recherche appliquée sur lesquelles portent ces contrats présentent un intérêt local direct pour les régions qui les ont cofinancées: restauration

des gisements de coquilles saint-Jacques en Bretagne, aménagement et gestion du bassin conchylicole Marennes-Oléron en Poitou-Charentes, étude des stocks côtiers et conchyliculture en mer en Languedoc-Roussillon. Ces contrats particuliers portent sur des engagements qui s'élèvent en tout à 213 MF (hors D.O.M.) pour la période 1983-1988, dont plus du quart est financé par les régions.

Ainsi l'Etat, loin de décourager les interventions des collectivités locales, les a formalisées par la contractualisation. Toutefois, l'apparent désengagement de l'Etat ne doit pas occulter l'importance de l'aide qu'il a accordée au titre de cette politique. Dans le domaine de l'aménagement touristique, des "contrats de ville moyenne", conclus dès 1974, ont été relayés par des "contrats de pays", puis par des "contrats de valorisation de stations littorales anciennes" (le Touquet, Perros-Guirrec, Calvi...). Quarante contrats de station ont été signés au cours du IXème plan. Ils bénéficient d'un financement tripartite Etat-région-commune.

Globalement, au cours du IXème plan, 636 MF ont été consacrés à la mer. La participation de l'Etat atteint près d'un milliard de F si l'on inclut les financements concernant les interactions terre-mer (aménagement touristique, environnement), sur un engagement total du IXème plan de 47 milliards de F.

L'apparition de nouveaux enjeux en mer a donc entraîné celle de nouveaux acteurs et initié, de manière d'abord empirique, puis systématique, un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. La logique qui a présidé à cette séparation des rôles fut celle de l'efficacité et de la bonne administration, puisque l'Etat comme les collectivités locales se chargeaient des tâches qu'ils étaient les mieux à même d'assumer.

Ces nouveaux enjeux devaient-ils, pour autant, susciter de nouveaux pouvoirs ? Le partenariat devait-il céder la place au partage ?

## B. LES LOIS DE DECENTRALISATION N'ONT PAS TROUVE DANS LA LOI LITTORAL TOUT LE PROLONGEMENT ESCOMPTE.

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont appliqué à la mer les principes qui prévalaient à terre: affirmation d'un pouvoir local en mer, transfert par blocs de compétences. Le législateur ne poursuivait donc pas un objectif de régulation, mais opérait une redistribution des pouvoirs.

La loi du 3 janvier 1986, spécifique au littoral, prenait en compte la particularité de l'espace marin et tirait les leçons de trois ans d'expérience.

### 1. Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont procédé à un nouveau partage des compétences en mer.

La genèse des textes, qui montre l'absence d'attente locale et de volonté étatique précise, permet de comprendre les limites du transfert.

*a. La décentralisation en matière maritime ne correspondait à aucune priorité clairement exprimée.*

Aucune volonté explicite de décentralisation du secteur maritime n'apparaît dans les réflexions préalables aux lois de 1982 et 1983. M. Olivier Guichard, dans son rapport "Vivre ensemble" de 1976 et le sénateur Lionel de Tinguy, dans son rapport sur le projet de loi portant développement des responsabilités locales (1979), défendent, au contraire, l'idée selon laquelle il est des tâches qui ne peuvent, en aucun cas, être décentralisées. L'administration de la mer est l'une d'entre elles.

Les élus locaux ne réclamaient pas de pouvoirs en mer et aucune demande de transfert de compétences ne s'est manifestée en ce domaine avant la décentralisation. L'examen des débats parlementaires sur les projets de loi en 1983 confirme cette absence d'intérêt local pour une décentralisation en mer.

Le ministère de l'intérieur ayant demandé à l'ensemble des administrations quelles étaient les compétences dont le partage pouvait être envisagé, la direction des ports et la direction des pêches ont proposé le transfert de certains ports, des aides aux cultures marines et d'une partie des aides à la pêche.

*b. Les transferts de compétences ont été effectués conformément aux principes de la décentralisation.*

Les principes directeurs de la décentralisation, posés par l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983, sont le transfert par blocs de compétences, l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, la compensation financière des charges transférées. Ils ont été appliqués au partage des pouvoirs en mer.

**\* Un transfert inspiré par la logique des blocs de compétences.**

Le législateur a distingué trois secteurs: les ports, la pêche et les cultures marines, le tourisme.

- **En matière portuaire**, la compétence de droit commun appartient désormais aux collectivités locales. Les ports affectés exclusivement à la plaisance relèvent des communes, tandis que les ports de pêche et de commerce reviennent au département, aux termes de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983.

Trois séries de considérations ont guidé le choix des ports transférés et des collectivités attributaires de ces compétences:

. **l'intérêt national:** l'Etat, pour des motifs tirés des intérêts de la défense nationale et du commerce extérieur, reste compétent pour les 7 ports maritimes autonomes et pour les 23 ports maritimes "d'intérêt national" et "contigus à un port militaire" (17 en métropole, 6 outre-mer) dont la liste a été fixée par le décret du 23 décembre 1983 (annexe 5). Le critère retenu pour les ports d'intérêt national a été le volume du trafic (un million de tonnes, tout passager étant par convention assimilé à une tonne).

. **la capacité de gestion et la surface financière:** ce critère a conduit à privilégier le département, doté de moyens administratifs et financiers plus importants que la région.



. **des contingences politiques:** le transfert aux communes de l'ensemble des ports de plaisance a été influencé par la volonté du ministre de l'intérieur de l'époque de placer le vieux port de Marseille dans la sphère de compétence de la ville.

Ce transfert emporte les conséquences suivantes:

. dans chaque port communal ou départemental, des règlements particuliers peuvent être établis par le président du conseil général ou le maire (article 7 de la loi du 22 juillet);

. ces deux autorités sont chargées respectivement de la police des ports qui leur ont été transférés (article 7);

. un droit de port peut être perçu sur les usagers (article 8).

Le nombre des ports transférés permet d'apprécier l'ampleur du bouleversement: **536** ports ont été transférés au premier janvier 1984; **304** d'entre eux l'ont été au profit des départements et **232** au profit des communes.

- **En matière de pêches et de cultures marines**, un souci d'efficacité a amené le législateur à assouplir le système du bloc de compétences.

En effet, **l'aide aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines** a été confiée aux départements tandis que **l'aide aux entreprises de cultures marines** relève des régions (article 11 de la loi du 22 juillet 1983). Ce partage a été proposé par la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, alors que le projet gouvernemental prévoyait un transfert en bloc au profit de la région. Les travaux d'aménagement destinés aux cultures marines sont très liés à l'hydraulique agricole qui a été transférée au département; dès lors, il était logique que cette compétence lui revînt également.

**Les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche** sont échues aux régions. Elles concernent les navires de moins de 16 mètres en Manche et sur l'Atlantique et ceux de moins de 18 mètres en Méditerranée. Cette distinction sert, elle aussi, un objectif de cohérence. Cette longueur représente en effet la limite au-delà de laquelle un navire peut pêcher en haute mer et ne plus se borner à la pêche côtière.

- **En matière d'aménagement touristique**, c'est la région qui reçoit, si elle le demande, tout ou partie des attributions exercées par les missions interministérielles. Cette compétence peut d'ailleurs être partagée, sous l'égide de la région, entre les collectivités locales intéressées dans le cadre d'un groupement *ad hoc* (article 33 de la loi du 7 janvier 1983).

Ainsi, dans la région Languedoc-Roussillon, afin de répondre aux exigences de la décentralisation, un syndicat mixte d'aménagement touristique créé en 1983 et réunissant élus régionaux et départementaux a pris le relais de la M.I.A.T. Languedoc-Roussillon.

**\* L'absence de tutelle entre les collectivités locales, principe posé par l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983, a été respectée en matière maritime.**

Cet impératif n'exclut pas cependant des financements croisés ou la collaboration dans le cadre d'établissements publics. Ces procédures, nécessaires à l'harmonisation des politiques locales, ne sont pas contradictoires avec le principe d'absence de tutelle.

**\* Une compensation financière.**

Les aides à la pêche et aux cultures marines font l'objet, comme les dépenses de fonctionnement des ports, d'une attribution de dotation générale de décentralisation (D.G.D.).

En application de l'article 83 de la loi du 22 juillet 1983, les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre de l'investissement dans les ports maritimes de commerce ou de pêche font l'objet, quant à eux, d'un "concours particulier" au sein de la D.G.D.

Ainsi, en 1986, les régions ont reçu 12,8 MF au titre des cultures marines et 12,5 MF pour les aides à la pêche côtière.

Cette même année, les départements ont reçu 5,5 MF pour les cultures marines, 9 MF pour le fonctionnement des ports transférés et 6 MF de "concours particuliers" pour les investissements portuaires, soit 15% des investissements totaux.

En revanche, le transfert des ports de plaisance ne s'est accompagné d'aucune attribution de D.G.D., puisque l'Etat n'avait pas contribué à leur financement au cours des années précédentes.

*c. Les compétences transférées en matière maritime ont été enserrées dans certaines limites.*

Le législateur a utilisé, lors de la décentralisation, l'instrument juridique du régime de la mise à disposition, qui a permis d'éviter tout transfert de propriété.

De surcroît, l'Etat a conservé certaines compétences et différé la remise de certains pouvoirs attribués aux collectivités.

Enfin, les collectivités locales, comme l'Etat, doivent respecter la réglementation européenne.

**\* Le régime de la mise à disposition, instrument juridique utilisé par les lois de décentralisation, a permis de ne pas transférer la propriété du domaine public maritime (D.P.M).**

Le domaine public maritime, dont l'Etat a la propriété exclusive, se décompose en domaine public maritime naturel et domaine public maritime artificiel.

**Le D.P.M. naturel** est traditionnellement constitué des rivages de la mer, définis ainsi par l'**ordonnance de Colbert** de 1681 sur la marine: "Sera réputé bord et rivage de

la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusque où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves".

La jurisprudence a longtemps considéré:

- que ces dispositions ne s'appliquaient pas au rivage de la Méditerranée pour lequel il convenait de se référer à la doctrine du Parlement d'Aix, inspirée du code de Justinien, et qui consistait à définir le D.P.M. par référence au "plus grand flot d'hiver";

- que pour le littoral de l'Atlantique, il convenait de s'en tenir à une interprétation littérale des termes de l'ordonnance de 1681, le D.P.M. étant défini par le plus grand flot de mars, à l'exception du flot provoqué par une tempête de caractère exceptionnel.

Un important arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 12 octobre 1973 "**Kreitmann**" (rec.p.563) a apporté à ces règles traditionnelles deux modifications. D'une part, l'ordonnance de Colbert s'applique à l'ensemble du littoral. D'autre part, le Conseil d'Etat a décidé de façon prétorienne que la limite du domaine résulte de la plus haute marée, même s'il s'agit d'un flot provoqué par une tempête de caractère exceptionnel.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a fait prévaloir l'esprit du texte sur sa lettre. Il a estimé que Colbert, lorsqu'il se référait au "plus grand flot de mars", avait entendu viser, compte tenu des connaissances scientifiques du XVIIème siècle, le plus grand flot de l'année, et qu'il était par suite légitime de retenir cette dernière interprétation.

**La loi du 28 novembre 1963** a, en outre, incorporé au D.P.M. "le sol et le sous-sol de la mer territoriale", ainsi que "les lais et relais futurs et, sous réserve de dispositions contraires et actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot".

**Le D.P.M. artificiel** englobe l'ensemble des dépendances affectées au service public portuaire et de la navigation maritime. Il se définit, selon un critère formel - l'arrêté de délimitation du périmètre portuaire-, et selon deux critères jurisprudentiels - l'affectation à un service public et l'aménagement spécial à cet effet (arrêt "société le Béton", C.E. 19 octobre 1956, rec. p.375).

Il se décompose en ouvrages et outillages. Dans les premiers rentrent les digues, jetées, quais, terre-pleins... Le second comprend les installations nécessaires aux réparations (cales, grues de carénage), au chargement et au déchargement (appareils de manutention, portiques) et à l'abri des navires et des marchandises (docks, hangars, magasins).

Le transfert de compétences impliquait, dans certaines hypothèses, de nouvelles modalités de gestion du domaine de l'Etat. Si le statut du D.P.M. naturel n'a pas été affecté par la décentralisation, celui du D.P.M. artificiel a connu des modifications. Pour concilier transfert de compétences en matière portuaire et maintien de sa propriété sur le domaine, l'Etat a eu recours à une formule originale. L'article 9 de la loi du 22 juillet 1983 dispose, en effet, que les dépendances du domaine public sont "**mises à la disposition** des (...) départements ou communes (...). Ceux-ci sont substitués à l'Etat dans les droits et obligations à l'égard des tiers, afférents aux domaines et aux biens transférés". Cette formule répond à un souci de garantie de l'affectation et a été adoptée lors du transfert d'autres compétences (collèges et lycées).

Ce régime entraîne, pour les collectivités locales, certaines contraintes. Elles doivent tout d'abord respecter la vocation du D.P.M. portuaire, c'est-à-dire son affectation au service public portuaire (arrêt "société le Béton"). Il s'ensuit que seuls les ouvrages ayant un lien avec l'exploitation du port peuvent être réalisés sur le D.P.M. portuaire. Ce principe a été récemment confirmé par le tribunal administratif de Montpellier qui a annulé la délibération d'un conseil municipal autorisant la création d'un centre de thalassothérapie sur l'emprise d'un port décentralisé (jugement du 27 mars 1986, "commune de Saint-Cyprien").

La gestion doit ensuite être conforme aux dispositions du code du domaine de l'Etat et du code des ports maritimes (article 6 de la loi du 22 juillet 1983).

Enfin, si la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est désormais compétente pour délivrer des autorisations d'occupation du D.P.M., les autorisations d'exploitation sur le D.P.M. continuent de relever de l'autorité de l'Etat au titre de son pouvoir de régulation des activités économiques.

Les pouvoirs des collectivités locales sur le domaine mis à disposition sont donc limités.

**\* L'Etat conserve d'importantes prérogatives, notamment en matière portuaire.**

- Il détient la gestion des ports d'intérêt national et des ports contigus aux ports militaires, ainsi que la tutelle des ports autonomes (article 6 de la loi du 22 juillet 1983). L'enjeu économique est considérable puisque ces ports représentent 92% du trafic de marchandises et 94% des transports de passagers.

- L'Etat continue provisoirement à maîtriser les créations et extensions de ports. En effet, l'exercice de cette nouvelle compétence par les collectivités locales est subordonné à l'adoption d'un "**schéma de mise en valeur de la mer**" (S.M.V.M.- article 6 de la loi du 22 juillet 1983).

Ces schémas, créés par l'article 57 de la loi du 22 juillet, sont des prescriptions nationales d'aménagement qui déterminent la vocation des diverses zones en mer. A ce jour, aucun S.M.V.M. n'a encore été mis en place; une telle condition constitue donc un verrou à l'exercice des compétences locales. Cette restriction avait été relevée par M. Olivier Guichard lors de la discussion du projet en première lecture à l'Assemblée nationale: "c'est une décentralisation qui n'est pas suivie d'effet, et je trouve un peu dangereux de faire dépendre cette opération de transfert de compétences de schémas dont nous n'avons ni l'expérience ni la certitude qu'ils seront faits dans des délais satisfaisants".

- Dans le secteur de la pêche, l'Etat reste compétent pour les aides aux bateaux de pêche de plus de 16 mètres (18 m en Méditerranée), c'est-à-dire pour la pêche industrielle ou semi-industrielle.

**\* Les contraintes communautaires s'imposent à l'action des collectivités locales.**

Les normes communautaires qui sont intégrées automatiquement (médiatement pour les directives) dans l'ordre juridique interne deviennent opposables aux collectivités locales.

Ainsi, la C.E.E. ayant une compétence prééminente en matière de pêche, tous les dispositifs d'aide à la pêche tant régionaux que nationaux doivent être notifiés à la commission des Communautés européennes, conformément à l'article 93 du traité de Rome. Les procédures régionales d'aides aux navires de moins de 16 mètres doivent donc se soumettre à cette exigence.

Les régions doivent respecter les "**Programmes d'orientation pluriannuels**" (P.O.P.). A défaut, les aides ne sont pas conformes à la réglementation européenne et les subventions de la C.E.E. ne viennent pas les compléter. Or, le rôle des régions dans la détermination du P.O.P. est restreint; elles sont simplement consultées pour leur élaboration et ne sont pas associées aux négociations avec la C.E.E.

Certaines régions, par exemple l'Aquitaine, ont donc été amenées à modifier leur régime d'aide pour le conformer à la réglementation européenne.

**2. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral n'a pas confirmé l'ambition décentralisatrice.**

Si la décentralisation en mer a été improvisée et étendue une logique prévalant à terre, la loi "littoral" a été longuement préparée.

Cette loi répondait au souci, ancien, de régir par des dispositions particulières un espace considéré comme spécifique dans sa double composante maritime et terrestre.

La décentralisation étant intervenue, nombreux étaient ceux qui attendaient de la loi "littoral" qu'elle parachevât ce processus. Pourtant, différente dans sa vocation, cette réforme, centrée sur la protection, ne pouvait constituer le prolongement des lois de décentralisation. Dès lors, elle ne pouvait que décevoir ceux qui espéraient une relance de la dynamique décentralisatrice.

*a. La loi "littoral" a été précédée d'une longue réflexion.*

Son élaboration a été décidée par le comité d'aménagement du territoire du 6 mai 1982 et une consultation nationale lancée en 1983 permit pendant trois ans aux élus et professionnels concernés de donner leur opinion au gouvernement. En revanche, le texte-même du projet de loi n'a pas fait l'objet d'une concertation qui satisfasse les associations d'élus. Cette loi poursuivait une triple ambition: reprendre et compléter les dispositions de la **directive "d'Ornano"** relative à l'aménagement du littoral, et approuvée par le décret du 25 août 1979, leur donner force de loi, et tirer les conséquences de la décentralisation.

*b. Cette loi ne résout que partiellement les problèmes de la mer.*

**\* La loi ne donne aucune définition juridique précise du littoral. L'article 1er se borne à désigner "une entité géographique qui appelle une politique spécifique".**

La notion de littoral est circonscrite par approches successives:

- par sa finalité: le littoral est défini comme "le lieu d'exercice de certaines activités";

- par les circonscriptions administratives: la définition du littoral repose sur la notion de "communes littorales".

Ce texte ne peut donc apparaître comme le complément des lois de décentralisation puisqu'il ne concerne ni les départements, ni les régions.

**\* La loi aborde partiellement les problèmes du littoral, dans la mesure où elle procède d'une approche essentiellement terrestre. En effet, elle est essentiellement une loi d'aménagement de l'espace terrestre. Les seules dispositions s'écartant de cette préoccupation sont relatives à la qualité des eaux et aux pouvoirs de police en mer.**

Par conséquent, les objectifs d'aménagement et de protection de l'espace littoral l'emportent sur les impératifs de développement économique et de mise en valeur de la mer. Ce choix soulève une interrogation: à l'heure où les enjeux économiques prédominent et justifient une intervention législative en mer, ce texte est-il vraiment adapté à la situation ?

Ainsi, la loi multiplie les règles, notamment d'urbanisme, enserrant les communes littorales et ne leur octroyant guère les moyens d'assumer leurs nouvelles compétences. A cet égard, la seule disposition financière est l'extension à toutes les communes littorales de la possibilité de lever une taxe de séjour (article 23), impôt indirect et facultatif perçu par les stations classées et les communes touristiques et thermales. Le rendement de cette taxe (139 MF en 1985) demeure cependant très modeste.

La loi "littoral" est souvent désignée comme une loi d'orientation, à l'instar de la loi "portant développement et protection de la montagne" du 9 janvier 1985. Cependant, cette dernière, plus longue -102 articles au lieu de 42- et plus ambitieuse, consacre un titre entier à la "valorisation des ressources spécifiques de la montagne". Elle crée un "fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne", ainsi qu'une redevance communale destinée à financer le ski nordique, jugé bénéfique, et une taxe départementale ou communale sur les entreprises de ski alpin, en vue de contribuer au développement local.

En outre, les mesures d'application de la loi sont pour le moment incomplètes. Sur les seize décrets prévus, seuls trois ont été publiés:

- le décret du 5 décembre 1986, relatif au contenu et à l'élaboration des S.M.V.M.;

- le décret du 14 septembre 1987 fixant le régime des autorisations d'exploitation de cultures marines;

- le décret du 2 mai 1988, portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

*c. La loi littoral fixe trois restrictions principales aux compétences locales.*

- Une **contrainte de préservation du milieu naturel**, puisque les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation des sols doivent préserver les espaces terrestre et marin du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Cette exigence posée par l'article 3 de la loi limite le degré d'autonomie des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme.

- En matière de **plaisance**, une double contrainte enserme la compétence des communes.

En effet, la loi encourage, de préférence aux ports de plaisance, le développement de mouillages légers n'entraînant pas d'affectation irréversible du site, pour lesquels l'Etat garde tous les pouvoirs d'autorisation. De plus, l'Etat conserve, sur le D.P.M. portuaire transféré aux communes, le pouvoir d'autorisation d'exploitation de cultures marines, alors que la commune délivre les autorisations d'occupation du domaine (article 29).

- En matière de **police**, le pouvoir de police spéciale des baignades et des activités nautiques pratiquées avec des engins non immatriculés reconnu au maire par l'article 32 de la loi ne constitue pas une extension des compétences communales. Il représente simplement la consécration légale d'un pouvoir déjà exercé *de facto* par les communes et se situe en retrait de la tendance jurisprudentielle. En effet, dans l'avis formulé par la Section du rapport et des études, le 13 juillet 1985, le Conseil d'Etat étendait ce pouvoir à l'ensemble de la mer territoriale. L'article 32 de la loi "littoral" le restreint à une zone de 300 mètres à partir du rivage.

Ainsi, les lois de décentralisation et la loi littoral ont abouti à un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en mer qui n'appelle pas de remise en cause fondamentale.

Ce partage a cependant engendré quelques difficultés dont témoignent des entretiens sur le terrain et les réponses au questionnaire.

Il apparaît que dans certains domaines, la poursuite de la décentralisation aurait des effets bénéfiques. Mais il semble souhaitable, avant de s'engager dans cette voie, de réaffirmer le rôle de l'Etat en mer.

## II. REAFFIRMER LE ROLE DE L'ETAT.

Pour atteindre un tel objectif, il importe tout d'abord de reconnaître à l'Etat une autorité incontestée sur le territoire comme sur le domaine.

La question de la reconnaissance d'un territoire local en mer se pose aujourd'hui avec une acuité croissante. Cette question dépasse, par ses conséquences pratiques, le cadre d'une controverse purement théorique. Elle appelle une clarification.

En tout état de cause, il existe un noyau de compétences dont le transfert aux collectivités locales paraît difficilement concevable.

### A. LES FONDEMENTS DU ROLE DE L'ETAT DOIVENT ETRE REAFFIRMES.

La primauté du rôle de l'Etat en mer repose sur deux fondements juridiques distincts: le régime de domanialité et la notion de territorialité.

Le premier de ces fondements n'a pas été remis en cause lors de la décentralisation. Dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences, une partie du domaine public maritime a été mise à disposition des collectivités locales, mais l'Etat conserve la propriété du domaine public naturel dans son ensemble, et celle du domaine public artificiel portuaire constitué avant le transfert de compétences.

En revanche, la notion de territorialité en mer soulève des problèmes particuliers.

Selon l'article 1 de la loi "littoral": "la réalisation de la politique d'intérêt général implique une coordination des actions entre l'Etat et les collectivités locales". Il convient donc de déterminer précisément le champ d'action territorial des différentes catégories de personnes publiques et, à cette fin, d'éclaircir la question de la territorialité en mer. Une jurisprudence récente admet, en effet, l'existence d'un territoire marin local.

#### 1. L'extension en mer du territoire des collectivités locales recèle des risques sérieux.

Le droit international de la mer reconnaît la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale. La convention de Genève du 29 avril 1958, confirmée sur ce point par la convention de Montego-Bay de 1982, stipule en effet que "la souveraineté de l'Etat côtier s'étend au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale". En France, la largeur des eaux territoriales a été fixée à 12 milles nautiques par la loi du 24 décembre 1971.



La question -longtemps virtuelle- de savoir si le territoire des collectivités locales s'étend en mer, jusqu'à cette limite ou en-deçà, n'est apparue que récemment.

Trois facteurs expliquent cette émergence récente:

- la formation progressive d'une jurisprudence du Conseil d'Etat tendant à admettre l'existence d'un territoire marin local;
- la décentralisation de certaines compétences de l'Etat en matière maritime, portuaire et d'urbanisme;
- le souci de certains élus d'obtenir une clarification sur ce point, en raison notamment des répercussions qu'aurait une telle extension sur l'exercice de leurs pouvoirs de police et les responsabilités qui en découlent.

Le débat n'est pas purement doctrinal. Les enjeux d'une extension du territoire des collectivités territoriales à l'espace marin adjacent sont en effet importants, et la solution consacrée par le Conseil d'Etat n'est pas sans présenter des inconvénients et des risques sérieux, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales.

*a. L'extension du territoire des collectivités locales en mer est susceptible d'avoir des conséquences importantes.*

Les enjeux s'appréhendent en termes de défense nationale, d'utilisation du D.P.M. et de fiscalité locale.

#### **\* les nécessités de la défense nationale.**

Le ministère de la défense exprime des préoccupations marquées à cet égard et considère que "la défense de l'approche du territoire par voie maritime serait gravement handicapée par l'existence, en mer, de compétences concurrentes de celles de l'Etat", comme l'écrivait le ministre de la défense dans une lettre du 24 septembre 1984 adressée au secrétaire d'Etat chargé de la mer.

#### **\* le contrôle de l'utilisation du D.P.M.**

Dans la jurisprudence Schwetzoff (cf *infra*), l'annulation, par le Conseil d'Etat, de la concession d'endigage de Bormes-les-mimosas emporte deux conséquences juridiques:

- les documents d'urbanisme peuvent s'appliquer en mer;
- leur silence doit être interprété comme permettant uniquement les autorisations du D.P.M. naturel compatibles avec son usage normal, ce qui n'est pas le cas pour une marina.

Or, l'élaboration des documents d'urbanisme relève, depuis la loi du 7 janvier 1983, des communes. La couverture par les P.O.S. de tout ou partie du territoire maritime des communes serait donc de nature à limiter le pouvoir de gestion de l'Etat sur le D.P.M., notamment quant aux activités susceptibles de s'y exercer.

### **\*L'application de la fiscalité locale.**

Dans un rapport non publié de 1985 (cf.*infra*), le Conseil d'Etat observait qu'"à l'heure actuelle, les activités exercées sur la mer territoriale échappent à la fiscalité locale en vertu, semble-t-il, de la seule pratique administrative".

Les conséquences fiscales de l'extension en mer du territoire local suscitent l'hostilité du ministère des finances. Il estime qu'elle entraînerait pour l'Etat une charge supplémentaire, en raison à la fois de sa position de redevable potentiel et du coût d'assiette de ces impositions "qui serait vraisemblablement supérieur au rendement attendu de ces mêmes taxes".

Deux types d'impôts locaux sont concernés:

#### **- les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.**

Les propriétés publiques en sont normalement exonérées à condition qu'elles soient affectées à un service public et qu'elles ne soient pas productives de revenu. La question se pose donc de savoir si la redevance domaniale versée à l'Etat par un concessionnaire constitue un revenu. Dans l'affirmative, l'extension en mer du territoire des collectivités locales aurait pour conséquence de rendre l'Etat imposable, notamment à raison des emprises affectées aux cultures marines ou à l'extraction de matériaux. Ceci impliquerait une extension du cadastre - instrument d'assiette des taxes foncières - qui pour l'heure ne porte pas sur le D.P.M. Il a fallu plus d'un siècle pour élaborer le cadastre à terre; une telle entreprise en mer, à supposer qu'elle soit techniquement possible, semble donc peu réaliste eu égard à la modicité du rendement fiscal potentiel.

#### **- la taxe professionnelle.**

L'exonération actuelle des entreprises de cultures marines s'explique par le fait que ces activités sont considérées comme un prolongement des activités agricoles. En revanche, les collectivités pourraient percevoir la taxe sur les chantiers stables situés dans les eaux territoriales (exploitation pétrolière, chantiers de travaux publics...).

En une occasion, le Conseil d'Etat a déjà admis qu'une collectivité publique puisse être redevable d'une cotisation de taxe professionnelle au profit d'une autre collectivité: dans un arrêt du 8 octobre 1986, il a reconnu à la commune de la Teste le droit d'imposer, au titre de la taxe professionnelle, la commune d'Arcachon, concessionnaire du port de plaisance qui s'étend sur une partie du D.P.M. comprise dans le territoire de la Teste (rec. page 418).

*b. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur de cette extension.*

La conception traditionnelle repose sur l'idée que le rivage constitue la limite du territoire des collectivités locales, et qu'au-delà, l'autorité de l'Etat s'exerce sans partage.

### **\* La limitation ancienne du territoire des collectivités locales.**

Les règles qui fixent la délimitation des départements et des communes ont été arrêtées à l'époque révolutionnaire. Toutefois, seules les limites des départements, créés par l'Assemblée constituante (lois des 22 décembre 1789 et 26 février - 4 mars 1790), ont

été explicitement déterminées. Elles figurent sur des plans déposés aux archives nationales, qui n'ont fait l'objet que de modifications très limitées. Ces documents fixent les limites des départements, du côté de la mer, au "bord de la mer" ou "au rivage". Quant aux limites des communes, elles coïncident nécessairement avec celles des départements qui les englobent.

De la même façon, la jurisprudence a longtemps exclu que la mer territoriale soit le prolongement du territoire terrestre. Ainsi, la Cour de cassation, dans un arrêt "Proux" du 26 novembre 1918, affirmait que "si les eaux territoriales sont soumises au pouvoir de police et de sûreté de l'Etat, elles ne forment pas une portion d'un territoire français".

Sur ces fondements, les pouvoirs de l'Etat en mer s'exerçaient sans partage. Leur mise en oeuvre incombait à des administrations spécifiques aux compétences exclusives. Une illustration claire de cette prééminence apparaît dans le décret du 9 mars 1978, qui donne au préfet maritime le rôle de coordination de l'action des administrations en mer et ne mentionne nulle part l'intervention des collectivités locales.

#### **\* La position du Conseil d'Etat.**

Tranchant avec cette conception traditionnelle, le Conseil d'Etat a progressivement construit une jurisprudence qui tend à reconnaître l'extension du territoire des collectivités locales jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il a ensuite consacré cette solution dans un avis communiqué en 1985 au ministre de l'intérieur.

#### **- La jurisprudence.**

Quatre arrêts ont marqué les principales étapes de cette reconnaissance.

Deux d'entre eux affirment l'existence d'un territoire communal en mer. L'arrêt "**Ministre de la défense nationale et ministre de l'équipement contre sieur Starr**" (4 décembre 1970, rec. p.734) reconnaît implicitement l'existence d'un territoire départemental en mer, à propos d'un litige de travaux publics survenu au-delà de la limite des eaux territoriales.

C'est l'arrêt "**Commune de Saint-Quaix-Portrieux**" du 20 février 1981 (rec. p.96) qui en affirme explicitement l'existence. Le Conseil d'Etat constate en premier lieu que "la répartition, entre les communes riveraines de la mer, des eaux maritimes comprises dans le territoire français" n'a fait l'objet d'aucune disposition législative ou réglementaire. Il fait expressément référence à "la délimitation, sur la mer, des territoires" de deux communes.

En second lieu, le Conseil reconnaît que l'aire d'un port peut être attribuée à une commune "sur des motifs tirés de l'intérêt général qui s'attache à ce que les ouvrages de port soient situés sur le territoire d'une même commune".

Deux autres arrêts s'étaient déjà fondés sur cette idée pour étendre en mer la responsabilité des communes et l'application des documents d'urbanisme.

L'arrêt "**Dame veuve Tesson contre commune de Batz-sur-mer**" (25 septembre 1970; rec. p.540) considère que "les pouvoirs de police municipale s'étendent à la

portion du rivage faisant partie du domaine public maritime". Parallèlement, dans l'arrêt "**Schwetsoff**" (précité), le Conseil d'Etat a considéré que des documents d'urbanisme, en l'espèce un P.O.S., "peuvent, le cas échéant, s'appliquer au domaine public maritime". Puisqu'un tel document ne saurait s'appliquer en dehors du territoire d'une commune, ce dernier s'étend donc à la mer territoriale.

#### **- Le rapport de 1985.**

Ce texte a été rédigé par la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, en réponse à une question du ministère de l'intérieur relative aux conséquences de la décentralisation sur le régime des pouvoirs de police, dans le cadre de la préparation de la loi "littoral". Il n'a jamais été publié.

Le Conseil d'Etat y reconnaît explicitement que le territoire des collectivités locales s'étend en mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il se fonde sur le principe non écrit selon lequel "l'ensemble du territoire national est divisé en circonscriptions administratives territoriales qui le recouvrent entièrement", en admettant implicitement que la mer territoriale appartient au territoire national. Il considère cependant qu'une loi pourrait déroger à ce principe en ce qui concerne le territoire maritime.

#### **\* L'incertitude subsiste dans les textes de droit positif.**

Aucun texte de droit positif n'a expressément consacré la solution dégagée par le Conseil d'Etat. La loi "littoral" aurait pu en être l'occasion, mais le gouvernement a préféré esquiver la question, notamment en raison de l'hostilité des ministères des finances et de la défense à la solution du Conseil d'Etat (cf. *infra*).

Pourtant, certaines dispositions de la loi "littoral" semblent impliquer une extension du territoire des collectivités, au moins sur l'estran (partie du rivage soumise au balancement des eaux lors des marées).

Ainsi, l'association des sections régionales de la conchyliculture à l'élaboration des schémas directeurs et des P.O.S. des communes littorales (article 8) et le nouvel article L.146.6 du code de l'urbanisme disposant que ces documents "préservent les espaces terrestres et marins" ne se comprennent que si les documents d'urbanisme communaux s'appliquent au moins au rivage.

Enfin, les dispositions relatives à la police peuvent être interprétées comme dénotant la volonté du législateur de limiter les conséquences d'une évolution qu'il ne consacre ni ne rejette, mais dont il aperçoit les risques.

*c. La reconnaissance d'un territoire marin local présenterait de nombreux inconvénients.*

L'extension en mer du territoire des collectivités locales comporterait des inconvénients pour les communes et pour les administrations d'Etat. Certains sont déjà ressentis.

**\* Les inconvénients déjà perceptibles.**

C'est en matière de police qu'ils sont les plus tangibles, en raison des responsabilités qui découlent de l'attribution aux maires de certains pouvoirs sur la frange littorale, d'abord par le biais de la jurisprudence, puis par la loi "littoral".

La reconnaissance par cette loi d'une police spéciale des baignades et des activités nautiques a été accueillie avec inquiétude par les maires des petites communes, qui y voient la source de lourdes charges (zonage, balisage, information, surveillance) et dont ils perçoivent mal l'articulation avec les autres polices en mer. Mais, en réalité, l'inquiétude des élus remonte à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait étendu la responsabilité des communes en matière de sécurité des baignades. Cette jurisprudence, amorcée par un cas de responsabilité sans faute à l'égard d'un collaborateur bénévole du service public (arrêt "commune de Batz-sur-mer" précité), a surtout étendu la responsabilité pour faute. En particulier, les arrêts "**Le Fichant**" (5 mars 1971; rec.p.184) et "**Mme Lefebvre**" (13 mai 1983; rec.p.194) ont mis à la charge des communes des dommages survenus en dehors des baignades aménagées et surveillées.

Sans doute, l'article 32 de la loi "littoral" a-t-il eu précisément pour objet de limiter la responsabilité des communes puisqu'il dispose qu'en dehors des zones surveillées et des périodes de surveillance, "les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés". Mais, selon plusieurs commentateurs, dont M. Bruno Genevois, la jurisprudence "Le Fichant-Mme Lefebvre", protectrice des particuliers, pourrait néanmoins être maintenue.

La perception, par les élus locaux, des inconvénients d'un territoire local marin ne va guère au-delà de cette question de responsabilité. D'autres difficultés existent pourtant.

**\* La territorialité des collectivités en mer comporterait, en effet, outre des difficultés pratiques de délimitation, des inconvénients pour l'Etat en tant qu'acteur international et en tant qu'autorité de droit interne.**

- **La difficulté de la délimitation** tient à la fois à la lourdeur de la procédure et aux modalités pratiques.

Pour que la solution dégagée par le Conseil d'Etat soit véritablement mise en oeuvre, il faudrait que la mer territoriale soit effectivement partagée entre les régions, les départements et les communes.

Deux procédures sont possibles: ou l'on considère, comme le Conseil d'Etat l'a fait dans l'arrêt "Saint-Quaix-Portrieux", qu'il s'agit d'une délimitation initiale, et un arrêté préfectoral suffit, à défaut, bien entendu, d'un accord entre les communes; ou l'on qualifie la délimitation de modification de circonscriptions territoriales.

Dans cette seconde hypothèse, la modification des limites communales ne peut être opérée que par décret en Conseil d'Etat si les conseils municipaux intéressés sont d'accord, par une loi dans le cas contraire (ordonnance n°45-2604 du 2 novembre 1945).

En tout état de cause, l'entreprise serait considérable, car il faudrait, selon des critères restant à déterminer, mener à bien cette délimitation entre les 928 communes littorales.

**- Inconvénients pour l'Etat en tant qu'acteur international.**

Un premier inconvénient découle de ce qui précède: le choix, par l'Etat, d'une règle pour délimiter en mer le territoire des collectivités locales le contraindrait à défendre cette même règle vis-à-vis des autres Etats pour le partage international des eaux maritimes. Elle hypothèquerait ainsi sa liberté de négociation dans ce domaine.

Mais, la conformité avec le droit international va plus loin. Rappelons seulement que si la souveraineté de l'Etat côtier est bien admise sur le sol et le sous-sol de la mer territoriale, son application aux eaux surjacentes reste discutée. D'une façon plus générale, le partage de la mer territoriale supposerait réglée la question de la pleine appartenance de la mer territoriale au territoire national, alors que la convention de Montego-Bay continue à distinguer la territorialité de la souveraineté, tandis que certains juristes, à la suite de Georges Scelle, continuent d'estimer que la compétence de l'Etat sur la mer territoriale n'est qu'un droit de juridiction, pas même une souveraineté.

**- Inconvénients pour l'Etat en tant qu'autorité de droit interne.**

Si les élus tiraient les conséquences de l'extension en mer du territoire de leur collectivité, l'Etat serait confronté à des difficultés en matière d'urbanisme et de fiscalité.

Les plans d'occupation des sols pourraient en effet entrer en conflit avec les pouvoirs domaniaux de l'Etat, par exemple le pouvoir d'autoriser l'exploitation de cultures marines et l'occupation du domaine public. On peut craindre aussi que des communes ne cherchent à lever des impôts, soit sur l'Etat, soit sur ses concessionnaires, à raison de telle ou telle activité exercée en mer.

Si certaines communes (le Lavandou, Paimpol) ne sont pas hostiles à l'extension de leur territoire en mer, la grande majorité redoute cette perspective. Au nom de l'A.N.E.L, le sénateur Jacques Oudin la rejette formellement. et l'on peut considérer que l'opinion dominante des élus est bien exprimée par M. Jean-Paul de Rocca-Serra, président de l'Assemblée de Corse, qui nous a déclaré: "la mer, c'est l'Etat".

**2. Une clarification législative est nécessaire.**

a. L'incertitude du droit positif sur le territoire marin doit être levée.

**Proposition I : Une loi disposant que le territoire des collectivités territoriales s'arrête à la laisse de basse mer, et qu'au delà, le territoire marin national est placé sous administration directe de l'Etat.**

**\* Le recours à la loi se justifie pour deux raisons.**

- d'une part, seule une loi permettrait de revenir sur une jurisprudence dont l'analyse précédente a montré les conséquences négatives;

- d'autre part, cette matière touche aux principes fondamentaux de la "libre administration des collectivités locales", qu'il appartient au législateur de déterminer en vertu de l'article 34 de la Constitution.

**\* L'exclusion d'un territoire marin local.**

Aux conséquences négatives décrites ci-dessus, s'ajoutent deux facteurs positifs conduisant à écarter l'extension du territoire des collectivités locales sur les eaux territoriales et à réaffirmer la compétence exclusive de l'Etat sur cet espace.

- d'une part, la spécificité de l'espace marin exige une unicité de régime juridique.

La nature des pouvoirs à exercer en mer se distingue entièrement de celle des compétences terrestres. En pratique, seules les administrations d'Etat y interviennent aujourd'hui. La cohérence de ce régime doit être maintenue.

- d'autre part, la territorialité exclusive de l'Etat en mer est gage d'impartialité et d'efficacité.

Les services de l'Etat sont moins susceptibles que les élus de céder aux pressions locales concernant les usages concurrents de la mer. L'invocation de la compétence technique ou juridique des administrations de l'Etat constitue même un moyen pour les élus de résister à de telles pressions, comme leurs témoignages nous l'ont appris.

La création d'une zone sous administration directe de l'Etat aurait naturellement pour conséquence de faire du Conseil d'Etat la juridiction de première instance pour les litiges survenus en mer.

L'exemple des Pays-Bas, où l'Etat détient la totalité des pouvoirs de régulation en mer, renforce cet argument. La centralisation y a été récemment confortée par une politique active d'harmonisation des actions en mer, sous l'impulsion d'une administration de mission, l'I.C.O.N.A. (commission interministérielle pour les affaires de la mer du Nord). Bien que certaines municipalités, riveraines de gisements de gaz off-shore, aient revendiqué une extension de leur territoire à 1 km en mer, le statut étatique de la mer n'a pas été remis en cause.

**\* Le choix de la laisse de basse mer.**

Cette ligne, qui permettrait de fixer une limite claire aux territoires communal et départemental, concilie la volonté de donner à la mer le caractère d'un territoire d'Etat et la nécessité de conserver sur la bande littorale l'exercice des pouvoirs locaux. La solution retenue est compatible avec les dispositions de la loi "littoral" sur les règles d'urbanisme et sur le pouvoir de police générale du maire.

**Toutefois, par exception, les ports continueraient à faire partie du territoire des collectivités.**

Cette appartenance ne fait l'objet d'aucune contestation. Il serait, en outre, paradoxal d'exclure du territoire d'une commune ou d'un département le port qu'ils ont mission d'aménager et d'exploiter.

*b. Les conflits virtuels entre les documents d'urbanisme et l'exercice des compétences d'Etat doivent être prévenus.*

**Proposition incidente : Subordonner à l'existence d'un schéma de mise en valeur de la mer l'extension des P.O.S. jusqu'à la laisse de basse mer.**

A l'heure actuelle, il est exceptionnel que les P.O.S. s'étendent au-delà de la limite supérieure du domaine public maritime. Les services de l'équipement veillent en effet à ce que les communes auxquelles ils apportent leur aide technique ne gênent pas l'Etat dans l'exercice de son pouvoir de gestion domaniale. Mais les conflits existent potentiellement.

La jurisprudence "Schwetzoff" admet explicitement que les P.O.S. peuvent s'appliquer au D.P.M. La loi devrait s'y opposer, tant que l'Etat n'aura pas organisé l'utilisation du rivage, après avoir procédé à la concertation élargie et aux études précises qui caractérisent la procédure des S.M.V.M.(cf *infra*).

**B. LES COMPETENCES REGALIENNES DE L'ETAT DOIVENT ETRE MAINTENUES.**

Le territoire des collectivités s'arrêtant à la laisse de basse mer, l'Etat pourrait exercer sans entrave les compétences régaliennes qui sont les siennes.

Il conserverait alors l'essentiel des pouvoirs de police, les collectivités locales détenant seulement ceux qu'elles ont effectivement les moyens d'exercer.

**1. L'Etat assume déjà l'essentiel des pouvoirs de police en mer.**

L'inévitable complexité des pouvoirs de police en mer est compensée par le rôle prépondérant du préfet maritime et l'encadrement par l'Etat des pouvoirs de police locaux.

*a. Les pouvoirs de police d'Etat en mer sont assurés par deux autorités.*

Le préfet maritime et le préfet de département se répartissent les pouvoirs de police qui se décomposent en application de deux critères:

- le critère matériel (*ratione materiae*) qui distingue la police générale et les police règlementant un domaine d'activités particulier;

- le critère territorial (*ratione loci*), en application duquel le préfet maritime est compétent sur les eaux, tandis que le préfet de département exerce la police spéciale de l'utilisation du sol et du sous-sol de la mer territoriale (domaine public).

*b. Le préfet maritime joue un rôle prépondérant.*

**\* Il exerce :**

- le pouvoir de police générale en mer à partir de la laisse de basse mer;
- plusieurs pouvoirs de police spéciale :



- . polices liées à la sécurité (navigation - y compris dans les chenaux d'accès aux ports -, sûreté des eaux et rades, sauvetage en mer...);
- . polices liées à l'environnement (lutte contre la pollution en mer, protection de l'environnement marin).

**\* Le préfet de département, quant à lui, dispose :**

- d'un pouvoir de police générale sur l'ensemble du territoire départemental, englobant la police s'exerçant sur le territoire de plusieurs communes et le pouvoir de substitution au maire ou au président du conseil général après mise en demeure restée infructueuse. L'arrêt à la laisse de basse mer du territoire local (proposition I) préciserait la limite de ce pouvoir.

- de divers pouvoirs de police spéciale :

- . sur le D.P.M. (conservation, exploitation du sol et du sous-sol depuis la laisse de haute mer jusqu'à la limite des eaux territoriales, épaves...);
- . en mer (pêche et chasse maritimes, exploitation du plateau continental, signalisation maritime, immersions).

*c. L'Etat encadre étroitement les pouvoirs de police portuaire transférés aux élus locaux.*

Dans les ports maritimes transférés, la loi du 22 juillet 1983 confie au maire ou au président de conseil général la police de l'exploitation et la police de la conservation du domaine public.

Ces pouvoirs de police sont cependant circonscrits par des règlements et des polices spéciales d'Etat.

Le règlement général de police dans les ports transférés est fixé par décret, et les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires sont également élaborées par l'Etat.

La police des eaux, qui porte sur la qualité des eaux portuaires, est exercée par le préfet de département dans tous les ports maritimes, et la police de la navigation dans les chenaux d'accès par le préfet maritime.

La proposition I de limitation du territoire local en mer n'a pas d'effet sur les pouvoirs de police portuaire. Elle a, en revanche, une incidence sur les pouvoirs de police exercés sur la bordure littorale.

**2. La police communale des baignades doit être réaménagée.**

Une limitation du territoire des communes à la laisse de basse mer est en parfaite cohérence avec l'actuelle répartition des pouvoirs de police générale: la limite de la commune constituerait la borne extrême de l'exercice des pouvoirs de police générale du maire, qui s'étendent jusqu'à la limite des eaux. Cette police demeure strictement terrestre.

Sur l'eau en revanche, le législateur de 1986, qui s'est gardé de se prononcer sur la question de la territorialité en mer, a confié aux maires, pour des motifs tirés de la

proximité, une police spéciale des baignades et des activités nautiques. La zone d'exercice de cette police est constituée par une bande de 300 mètres au delà de la limite des eaux, et se déplace de part et d'autre de la laisse de basse mer en fonction des marées. Dans la logique de la proposition I, elle s'exercerait donc :

- au large de la laisse de basse mer, sur un territoire sous administration directe de l'Etat;
- dans la zone de balancement des marées, sur territoire communal.

**Proposition incidente : Permettre au maire d'opter pour l'abandon de la police spéciale des baignades et des activités nautiques.**

*a. Les motifs du droit d'option résident avant tout dans l'intérêt des usagers.*

L'article 32 de la loi "littoral", qui institue cette police, ne fait aucune référence au territoire communal. La modification de la limite des communes n'aurait donc pas d'effet sur sa nature: elle continuerait d'être une police communale.

La proximité du maire par rapport au lieu d'exercice de cette compétence plaide pour le maintien de celle-ci. Mais, en revanche, il est clair que beaucoup de communes littorales n'ont pas les moyens d'assumer cette charge.

Il est conforme à l'intérêt des usagers, dans cette hypothèse, de permettre au maire de renoncer à l'exercice du pouvoir de police spéciale des baignades et des activités nautiques. En cas de renonciation, le préfet maritime se verrait confier l'exercice de la police considérée (cf annexe 3)..

*b. Les conséquences de l'abandon de ce pouvoir concerneraient principalement la mise en jeu de la responsabilité.*

Lorsqu'un maire aura renoncé à son pouvoir de police spéciale, ce pouvoir revenant au préfet maritime, l'Etat sera logiquement la seule collectivité publique qui puisse assumer la responsabilité des dommages survenus en mer. En effet, dès lors que le maire ne sera plus autorité de police en mer et que le territoire de cette commune sera borné à la laisse de basse mer, la responsabilité pour faute de la commune (jurisprudence "Le Fichant- Mme Lefebvre" précitée) n'aura plus lieu de subsister. En revanche, la jurisprudence "Batz-sur-mer" sera, selon toute probabilité, maintenue par le Conseil d'Etat dans la mesure où la responsabilité sans faute de la commune au titre des collaborateurs bénévoles du service public est fondée sur le pouvoir de police générale que le maire continue à exercer sur terre jusqu'au rivage.

*c. Les conditions du droit d'option devraient en prévenir une utilisation abusive.*

L'avantage, pour les communes, de l'abandon du pouvoir de police spéciale est tel que des limites de fond et de forme doivent être posées.

- conditions de fond: la commune doit avoir une faible population permanente et connaître une forte variation saisonnière du nombre de ses habitants; en outre, elle ne doit pas disposer de moyens humains et techniques suffisants pour exercer ce pouvoir.

- conditions de forme: la demande d'abandon doit être formulée par le maire en application d'une délibération du conseil municipal. La renonciation est constatée par arrêté du préfet qui vérifie le respect des conditions de fond et de forme et dispose d'une marge d'appréciation.

Ces conditions devraient permettre d'éviter qu'un maire n'invoque à tort un manque de moyens pour renoncer à un pouvoir de police qu'il pourrait exercer en fait.

Ainsi, la pérennité du rôle de l'Etat serait garantie par son autorité directe sur le territoire marin et la confirmation de sa prééminence en matière de police.

Cependant, cette nécessaire réaffirmation ne doit pas être interprétée comme une position de principe hostile à l'extension des compétences locales.

### III. POURSUIVRE LA DECENTRALISATION EN MER.

Le cap de la décentralisation doit être maintenu. Elle doit continuer à reposer sur la confiance dans l'aptitude des élus à mettre en valeur le littoral.

Souhaitable, la poursuite de la décentralisation est également nécessaire dans la mesure où certains problèmes, relatifs à la répartition des compétences et à la régulation des usages de l'espace marin, demeurent en suspens.

#### A. LE PARTAGE DES POUVOIRS EST PERFECTIBLE.

Les lois de décentralisation ont engendré une nouvelle répartition des rôles fondée sur la notion de partage, la prérogative locale excluant celle de l'Etat. Pourtant, certaines compétences n'ont pas fait l'objet d'une répartition par blocs.

Les deux grands secteurs économiques liés à la mer qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences n'appellent pas forcément des solutions uniformes.

Le partage des compétences dans le secteur de la pêche et des cultures marines semble s'engager sur la voie d'un équilibre empirique satisfaisant, reposant sur l'idée de partenariat.

En revanche, le secteur portuaire requiert un partage clair des compétences qui peut être parachevé.

##### 1. Certaines imperfections ne doivent pas être surestimées.

Des aspects du partage des compétences, sans être exempts de critiques, n'appellent pas de modifications immédiates.

Notre enquête sur le terrain nous a montré qu'un régime complexe en théorie pouvait entraîner en pratique un système efficace et souple. Une clarification, si elle s'avère satisfaisante pour l'esprit, n'est pas la garantie d'un système optimal.

Il convient aussi de ne pas perturber à l'excès l'équilibre des compétences. Ainsi, la population des gens de mer, traditionnellement encadrée par l'Etat, préfère conserver un interlocuteur administratif unique: le quartier des affaires maritimes. La recherche d'une bonne administration, c'est-à-dire d'une valorisation du milieu marin et de la satisfaction des populations, conduit à encourager un partenariat dans certains secteurs, fût-il parfois complexe.

*a. En matière de pêche et de cultures marines, l'interprétation souple des textes estompe la ligne de partage, mais engendre un partenariat efficace.*

**\* Un partage empirique des compétences prévaut dans le domaine de la pêche et des cultures marines.**

### **- Les aides à la pêche.**

Dans les textes, elles font l'objet d'une répartition claire entre l'Etat et les régions. L'Etat finance les navires de plus de 16 mètres, les régions les moins de 16 mètres.

En pratique, l'Etat aide les seconds par le biais des prêts bonifiés du Crédit maritime mutuel.

### **- Les aides aux cultures marines.**

En principe, le département est compétent pour l'aménagement des zones conchylicoles, la région a la charge des aides directes aux entreprises tandis que l'Etat aide les cultures marines expérimentales.

Cette répartition, plus complexe que pour le pêche, engendre d'inévitables interférences.

Le régime d'autorisation sur le domaine public maritime est lui aussi peu clair.

Il convient de distinguer deux types d'autorisations, l'autorisation d'exploitation et l'autorisation d'occupation du D.P.M., et deux situations selon que le D.P.M. est ou non mis à disposition d'une collectivité locale:

L'autorisation d'occupation du D.P.M. est accordée par l'autorité titulaire des pouvoirs de gestion domaniale, c'est-à-dire l'Etat sur le D.P.M. naturel et les collectivités locales sur le D.P.M. artificiel mis à disposition.

L'autorisation d'exploitation du D.P.M. est toujours accordée par l'Etat. Ainsi, sur le D.P.M. artificiel mis à disposition, l'autorisation d'exploitation et l'autorisation d'occupation sont délivrées par deux personnes publiques différentes.

En dépit de sa complexité, ce système donne pourtant satisfaction et n'appelle pas de modification.

**\* Cette confusion n'entrave pas l'efficacité du partenariat Etat-collectivités locales.**

Le régime est appliqué avec souplesse. En effet, les collectivités locales et l'Etat s'entendent pour calibrer leurs aides respectives à la flotte de pêche, afin que leur montant ne dépasse pas le seuil de 50% au-delà duquel cessent les aides communautaires.

De même, la parcellisation des aides aux cultures marines a donné lieu, localement, à des montages très divers qui témoignent d'une coopération satisfaisante sur le terrain: ainsi, l'initiative a été départementale en Gironde, tandis qu'elle était régionale en Corse et conjointe en Bretagne.

Enfin, les contrats de plan Etat-régions-IFREMER constituent depuis 1984 un instrument de collaboration exemplaire entre les collectivités locales et l'Etat. La Bretagne, qui a reçu près d'un tiers des financements octroyés dans le cadre du IXème plan (60 MF sur 213 MF) a lancé, avec succès, deux programmes: le contrat "coquilles saint-Jacques" qui a permis de restaurer des gisements en voie d'extinction et sera renouvelé, et la politique de relance de l'huître plate.

De manière générale, les collectivités locales représentent 20 à 30% des activités de l'IFREMER concernant les "ressources vivantes".

Elles participent au financement des cultures marines d'autant plus volontiers qu'il s'agit d'opérations de recherche. Ainsi, elles financeront 10% de l'extension du centre IFREMER de Brest.

Elles participent aussi à des structures conjointes:

- le centre de valorisation des produits de la mer à Boulogne, association regroupant l'IFREMER, la région, le département et la ville;
- le centre d'algologie de Pleubian, société d'économie mixte associant à l'IFREMER la commune et le département des Côtes-du-Nord.

Une réforme tendant à séparer clairement les compétences serait difficile à mettre en oeuvre.

La logique du partenariat semble plus efficace.

*b. Le nouvel équilibre financier résultant de la décentralisation doit être maintenu.*

**\* Certes, le transfert des compétences a occasionné une charge supplémentaire pour les collectivités locales.**

Il convient de distinguer la situation des communes de celle des départements et des régions.

- le transfert des ports de plaisance aux **communes** n'a pas fondamentalement modifié leur mode de financement. En effet, concessionnaires de 59% d'entre eux dès avant 1984, les communes assuraient déjà l'essentiel des dépenses de gestion.

De même, dès le début de l'essor de la plaisance, au cours des années soixante, l'Etat a confié aux communes les dépenses d'investissement dans ces ports, ce qui explique l'absence de prise en compte de leur transfert dans la D.G.D. (cf annexe 4).

- Les transferts de compétences aux **départements** et aux **régions** n'ont pas été neutres sur le plan financier.

Les sommes engagées par les collectivités locales à la suite du transfert ont dépassé le montant de la D.G.D. correspondante.

Le volet D.G.D. portuaire a été calculé d'après la moyenne des trois années 1980-81-82 au cours desquelles l'Etat avait pratiquement interrompu ses investissements. Le montant de D.G.D. est donc trop faible; non seulement pour rattraper le retard accumulé, mais aussi pour financer les investissements courants.

Le volet pêche-cultures marines de la D.G.D. ne tient pas compte de l'essor récent de ces activités.

Les initiatives locales ont accentué ce déséquilibre.

L'intérêt social et économique des aides à la pêche et aux cultures marines a conduit les régions et les départements à développer fortement ces activités dans le cadre de programmes à moyen terme.

En 1987, les subventions régionales aux flottes de pêche côtière (hors D.O.M.) ont été deux fois et demie supérieures à la D.G.D. correspondante (26 MF contre 10 MF).

| 1987 en MF                     | DGD pour la pêche côtière(a) | subventions région à pêche côtière(b) | b/a        |
|--------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|------------|
| Bretagne                       | 4,74                         | 7,20                                  | 2,6        |
| Pays-de-Loire                  | 1,37                         | 4,64                                  | 3,4        |
| Basse-Normandie                | 1,18                         | 0,44                                  | 0,37       |
| Aquitaine                      | 0,51                         | 1,62                                  | 3,17       |
| Nord-Pas-de-Calais             | 0,50                         | 1,95                                  | 3,9        |
| Haute-Normandie                | 0,47                         | 1,68                                  | 3,5        |
| Poitou-Charente                | 0,47                         | 2,35                                  | 5          |
| Languedoc-Roussillon           | 0,40                         | 0,71                                  | 1,77       |
| Corse                          | 0,30                         | 1,03                                  | 3,4        |
| Provence-Alpes<br>-Côte d'Azur | 0,29                         | 3,21                                  | 11         |
| <b>TOTAL hors D.O.M.</b>       | <b>10,2</b>                  | <b>26</b>                             | <b>2,6</b> |

**\* Cette charge supplémentaire ne justifie cependant pas une réforme.**

- les communes.

Si les ports de plaisance constituent une charge pour les communes, celles-ci bénéficient de recettes touristiques accrues. Il convient donc d'estimer dans leurs justes proportions les protestations des élus.

L'Association nationale des élus du littoral (A.N.E.L.) avait proposé, dans le cadre de la préparation de la loi "littoral", de créer un fonds d'équipement des communes littorales. Pourtant, les motifs d'insatisfaction des communes portent surtout sur des charges qu'elles supportent traditionnellement: travaux de défense contre la mer, nettoyage et sécurité des plages, police de la baignade.

- les départements et les régions

Un raisonnement analogue doit être mené pour les départements et les régions. La solution consistant à affiner le mode de répartition de la D.G.D. en tenant compte des capacités et des charges spécifiques paraît disproportionnée. Les financements consentis par les départements et les régions à la pêche et aux cultures marines l'ont été à l'initiative de ces collectivités locales. Ces dernières disposant d'une surface financière suffisante et de la faculté de déterminer elles-mêmes le plus ou moins grand intérêt qu'elles accordent à la mer, une intervention de l'Etat ne serait pas conforme aux principes de l'autonomie locale et entamerait les responsabilités et, par conséquent, la cohérence de l'action locale.

## **2. Parachever le partage des compétences portuaires.**

Le partenariat constitue une formule satisfaisante pour les interventions très ponctuelles. En revanche, la mise en oeuvre d'un projet global réclame la plénitude des pouvoirs. La décentralisation partielle des ports a entraîné une parcellisation des compétences et, partant, un traitement différent des ports selon leur collectivité de rattachement.

Cette situation incite à redistribuer les rôles en matière portuaire. Le choix se pose en ces termes:

- peut-on aller plus avant dans la décentralisation portuaire ?

- doit-on encourager l'investissement des collectivités territoriales dans les ports, par la reconnaissance d'un domaine public maritime local ?

*a. Les ports maritimes d'intérêt national gagneraient à être décentralisés .*

### **Proposition II: Décentraliser, au profit des départements, les ports maritimes d'intérêt national.**

La liste des ports maritimes d'intérêt national et des ports maritimes contigus à un port militaire a été fixée par le décret du 23 août 1983. Ces ports relèvent actuellement de la compétence de l'Etat (cf annexe 5).

Les ports contigus à un port militaire, ainsi que les ports présentant un intérêt majeur pour la défense nationale, doivent toutefois demeurer de la compétence de l'Etat. Leur liste doit être établie en liaison avec le ministère de la défense.

L'Etat conserverait, en outre, la tutelle des sept ports autonomes, instruments d'une politique portuaire nationale.



**\* Le choix d'une décentralisation complémentaire du secteur portuaire.**

- L'Etat a été amené à concentrer ses crédits sur les ports autonomes.

Les sept ports autonomes, soumis, plus que les autres, à la concurrence internationale, constituent les instruments privilégiés d'une politique portuaire nationale. Il est donc naturel que l'Etat y ait concentré l'essentiel de son effort financier (1,4 milliard de F de dotations en capital au titre de la loi de finances pour 1988). En revanche, l'Etat a été amené à délaisser les ports d'intérêt national.

Cette évolution a été aggravée par la faiblesse des crédits alloués à la direction des ports et de la navigation maritimes: ainsi, la dotation pour l'équipement des ports de commerce et de pêche métropolitains s'élève en 1988 à 225 MF, contre 212 MF en 1986, soit une stagnation en francs constants. De plus, ces crédits sont principalement consacrés à des travaux dans les ports autonomes.

- le transfert intervenu en 1984 a été bénéfique pour les ports concernés.

Les programmes d'investissement y atteignent parfois des montants élevés: ainsi le département de la Seine-Maritime a consacré aux ports de Fécamp et du Tréport un programme d'investissement de 200 MF sur cinq ans.

Le département de la Gironde a même demandé et obtenu la création d'un nouveau port de commerce: en 1987, en effet, le préfet de la Gironde a pris, à la demande du président du conseil général, l'arrêté de création du port d'Izon, destiné à remplacer celui de Libourne.

De plus, les collectivités territoriales participent déjà au financement des travaux d'investissement dans les ports d'Etat. Ainsi, le conseil général du Morbihan finance pour un tiers les investissements dans le port de Lorient.

**\* Le choix de l'échelon départemental.**

- Deux solutions séduisantes en théorie, doivent cependant être écartées.
- . Le modèle de la ville-port.

Ce modèle, qui prévaut sur la mer du Nord (Anvers, Rotterdam, Hambourg) n'est pas transposable en France. Les communes ne désirent pas se voir confier une mission que leurs ressources ne leur permettraient d'ailleurs pas d'assumer.

- . La compétence régionale.

A première vue, la région semble logiquement le dépositaire privilégié de la compétence portuaire. Les lois portant transfert de compétences ont en effet conféré à la région une vocation générale en matière économique: sa compétence de droit commun en matière d'aménagement du territoire et de planification pourrait lui permettre de mener une politique portuaire régionale.

Pourtant, les inconvénients pratiques d'une telle solution conduisent à l'écartier. En effet, ce choix aboutirait à l'existence de quatre niveaux de compétence portuaire,

avec un risque de concurrence coûteuse entre ports voisins relevant de collectivités différentes.

Il ne reste à transférer, dans chaque région littorale, qu'un ou deux ports, ce qui rend théorique l'argument d'un arbitrage régional entre plusieurs ports.

Enfin, les administrations régionales n'ont aucune expérience en matière de ports maritimes, et la vulnérabilité de l'outil portuaire français incite à écarter toute improvisation dans son maniement.

**- Le département apparaît par conséquent comme le meilleur destinataire de cette nouvelle compétence portuaire.**

. Ce choix permettrait de renforcer le bloc de compétence portuaire existant. Le département a déjà été choisi en 1983 comme principal bénéficiaire du transfert en matière portuaire. Cette vocation se trouverait donc renforcée. A ce titre, le département est le dépositaire logique de cette compétence.

De surcroît, les ports d'intérêt national sont tous concédés, pour leurs activités de commerce, aux chambres de commerce et d'industrie, dont l'organisation territoriale est principalement départementale.

. Les départements disposent des moyens administratifs et financiers nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Ils détiennent, depuis quatre ans déjà, une compétence portuaire; ils bénéficient, à ce titre, de la mise à disposition ou du transfert des fonctionnaires d'Etat affectés à ces missions. Ils ont en outre une surface financière suffisante, ce qui avait déjà justifié en 1983 le choix de l'échelon départemental.

Les modalités de la compensation financière pourraient d'ailleurs suivre le schéma appliqué en 1984: les départements se verraient attribuer une D.G.D. pour compenser les dépenses d'entretien et d'exploitation des ports; les dépenses d'investissement seraient couvertes par un concours particulier au sein de la D.G.D. selon un dispositif analogue à celui de la dotation globale d'équipement.

Les décisions locales majeures, tant politiques qu'administratives, restent prises à l'échelon départemental.

- Ainsi, les départements auraient le moyen de procéder à un arbitrage entre les ports maritimes non autonomes, qu'ils maîtriseraient en totalité.

Du fait de sa compétence de droit commun en matière portuaire, le département pourrait en effet choisir le mode de gestion le plus adapté à la taille et à la nature de chaque port, en concédant l'exploitation portuaire à:

- . une commune ou un syndicat de communes;
- . une chambre de commerce ou d'industrie;
- . un établissement public.

De surcroît, il pourrait continuer à bénéficier du concours financier de la région.

b. *Il convient de tirer toutes les conséquences de la mise à disposition du D.P.M. portuaire.*

**Proposition connexe: une loi attribuant la qualité de D.P.M. artificiel local aux extensions de ports transférés réalisées sur les terrains acquis par les collectivités locales.**

La mise à disposition a créé des situations juridiques parfois confuses. Cette incertitude concerne à la fois le statut d'une partie du D.P.M. portuaire et les pouvoirs de police de la conservation qui s'y exercent.

**\* Le problème se présente en ces termes:**

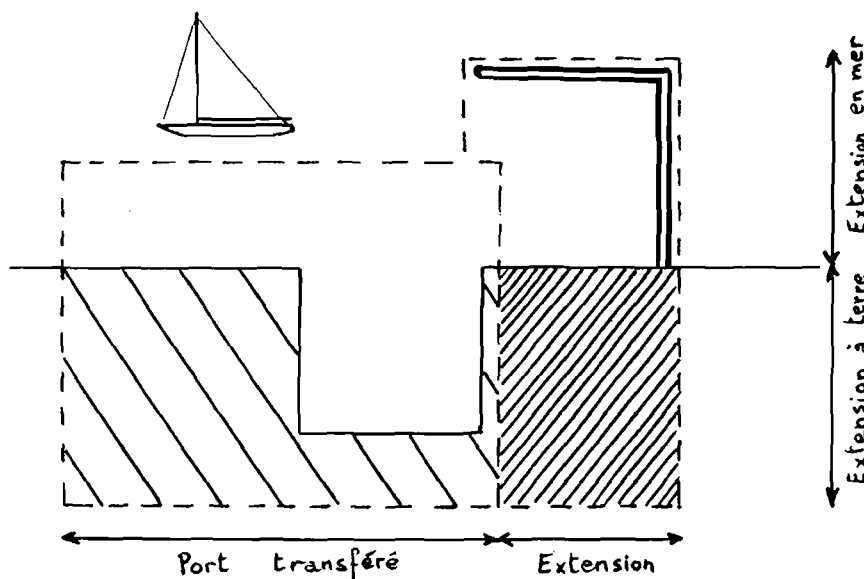
Le domaine public portuaire a fait l'objet d'une mise à disposition, conformément au principe posé par la loi du 7 janvier 1983, à l'occasion du transfert des ports. Une collectivité locale peut décider d'étendre l'un d'eux. Deux cas peuvent alors se présenter:

- extension en mer:

Les ouvrages ainsi créés sont, en vertu de la loi du 28 novembre 1963, incorporés au D.P.M. Ils font l'objet d'un transfert de gestion de l'Etat vers les collectivités locales, par arrêté préfectoral.

- extension à terre:

Quel est le statut du domaine ainsi constitué ? Il entre dans le domaine portuaire du fait de son affectation. Par hypothèse, il ne fait pas partie du domaine public maritime artificiel mis à disposition en 1984. Il n'est pas non plus incorporé automatiquement au domaine public de l'Etat. Constitue-t-il, pour autant, un domaine public maritime artificiel des collectivités locales ?



N'ayant jamais été saisi de contentieux sur ce sujet, le Conseil d'Etat n'a pu trancher la question. L'absence de contentieux ne signifie pas pour autant que cette

question soit une hypothèse d'école, du fait des délais d'examen des affaires par le juge administratif.

Il en résulte que, dans un même espace, peuvent coexister deux portions de territoire ayant la même vocation, mais des statuts distincts: le domaine public maritime transféré, et le domaine public maritime créé. Cette ambiguïté et ses incidences en termes de pouvoirs appellent une clarification.

**\* L'ambiguïté juridique entraîne des incertitudes pratiques:**

- L'Etat dispose-t-il d'un droit de regard sur ces terrains, notamment sur leur affectation, comme sur le D.P.M. mis à disposition ?

- Réciproquement, les collectivités locales sont-elles incitées à faire des investissements sur ces terrains dont le statut est incertain?

**\* La proposition d'attribuer la qualité de D.P.M. local à ces extensions portuaires se justifie ainsi:**

- Le recours à la loi:

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales, posé par les articles 34 et 72 de la Constitution, et interprété de façon extensive par le Conseil constitutionnel (décision du 25 février 1982), confie au législateur "le soin d'en définir les conditions".

- Les raisons de fond:

- . combler un vide juridique;
- . inciter les collectivités territoriales à investir sur cette extension du domaine;
- . étendre l'assise des pouvoirs domaniaux de l'autorité locale à ce nouveau domaine portuaire.

Cette proposition doit être accompagnée d'une clarification des pouvoirs de police de la conservation:

**Proposition: une loi confiant au chef de l'exécutif local la police de la conservation sur les extensions du domaine portuaire réalisées par les collectivités.**

L'incertitude majeure relative à ces extensions portuaires concerne en effet les pouvoirs de police. Le pouvoir de police générale du maire s'exerce sur tout le territoire de la commune -et donc sur le domaine portuaire-, mais la question de la police spéciale de la conservation, dont le but est de protéger l'intégrité matérielle du domaine, n'a pas été abordée: en vertu du principe selon lequel il n'existe pas de police sans texte, aucune autorité n'a explicitement compétence pour sanctionner les contraventions de grande voirie. La décentralisation des ports, a, de l'avis du Conseil d'Etat, rendu caduc l'article L.321.1 du code des ports maritimes, aux termes duquel "les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts et toutes espèces de détériorations commises dans les ports maritimes, sont constatées, réprimées et poursuivies par la voie administrative". Ainsi subsiste un vide juridique qui peut entraîner des difficultés

concrètes en cas de carence de l'autorité administrative ou du refus du contrevenant, fondé sur l'incompétence de l'autorité ayant sanctionné la contravention de grande voirie.

Cette solution apporterait une réponse à un souci exprimé dans nos questionnaires, par les élus départementaux, de connaître l'étendue exacte de leurs pouvoirs de police (cf annexe 1).

## **B. LE SCHEMA DE MISE EN VALEUR DE LA MER, INSTRUMENT DE REGULATION DES USAGES DE L'ESPACE MARIN, DOIT ETRE RELANCE.**

Les pouvoirs respectifs consentis aux différents partenaires doivent permettre une utilisation plus harmonieuse de la mer.

Dans un espace maritime caractérisé par un potentiel convoité et un équilibre fragile, il faut arbitrer entre les différents usagers et répartir sur le rivage les diverses formes d'exploitation de la mer.

Une bonne administration de la mer suppose la mise en place de normes claires acceptées par tous et assorties de sanctions effectives. La loi du 7 janvier 1983 a créé un instrument de régulation de l'espace marin, le S.M.V.M. Sa mise en œuvre doit être encouragée.

### **1. Les conflits d'usage appellent un arbitrage.**

#### *a. La mer est le siège d'activités concurrentes.*

**\* En mer, et particulièrement sur le littoral, divers conflits d'usage se manifestent à plusieurs niveaux.**

La contradiction majeure oppose les activités terrestres et maritimes: en plusieurs points du rivage, le rejet en mer de déchets d'origine urbaine ou agricole menace la survie des ressources vivantes de la mer.

Sur le littoral, un premier choix s'impose entre l'usage collectif, qui réclame le libre accès au rivage, et l'usage privatif qui prend la forme des diverses concessions du domaine public.

Des concurrences apparaissent aussi entre les principaux domaines d'activités maritimes, comme le tourisme balnéaire et les cultures marines. Une rivalité analogue peut se manifester dans les ports, quand il faut déterminer le périmètre affecté à la plaisance et celui des bateaux de pêche.

Les conflits internes à un domaine d'activité ne sont pas les moins aigus. En témoigne le danger que constituent les engins nautiques pour les baigneurs ou la rivalité entre pêcheurs au casier et pêcheurs au chalut.

**\* Les critères d'arbitrage n'apparaissent pas clairement.**

En l'absence de référence incontestable, et d'une définition claire de l'intérêt général en mer, l'arbitrage résulte le plus souvent du poids relatif des divers groupes de pression. Ceux-ci sont d'ailleurs plus ou moins bien entendus par les différentes autorités publiques. L'administration des affaires maritimes a, par exemple, tendance à privilégier les intérêts des professionnels, tandis que les collectivités locales trouvent un intérêt plus net au développement des activités touristiques.

Faute de critère indiscuté, une réglementation satisfaisante doit faire intervenir toutes les collectivités publiques, sous l'autorité de l'Etat.

*b. Exercée principalement par l'Etat, la régulation demeure lacunaire.*

La régulation n'est actuellement organisée que très partiellement par la loi. En pratique, elle est donc assurée essentiellement par les administrations d'Etat, avec une intervention très limitée des collectivités locales. Pourtant, des expériences de planification souple des usages de la mer existent déjà, et demandent à être prolongées.

**\* Malgré ses ambitions, la loi ne permet qu'une régulation partielle.**

Certes, le législateur a réprimé certains excès portant atteinte à l'environnement. La loi la plus ambitieuse en ce sens est la loi "**littoral**" qui a donné force législative à des mesures administratives antérieures: le développement anarchique des marinas sur la côte méditerranéenne avait été freiné par une circulaire de 1973 qui tendait à interdire les constructions sur une bande de 100 mètres en bordure de mer; la préférence donnée, de surcroît, aux mouillages légers, qui, à la différence des ports de plaisance, n'entraînent pas d'affectation irréversible des sites, avait déjà été marquée par la directive "d'Ornano" d'aménagement du littoral, approuvée par décret du 25 août 1979.

La loi "littoral" édicte de nouvelles normes. Elle interdit notamment que soit porté atteinte à l'état naturel du rivage, en prohibant les opérations immobilières réalisées sur le D.P.M. naturel par le biais de concessions d'endigage. Elle comporte aussi des dispositions relatives à la qualité des eaux, prises en application de la directive européenne de 1975, qui entreront en vigueur avec les décrets d'application. Or, ceux-ci tardent à paraître. Pourtant, la qualité des eaux de baignade est une préoccupation majeure des collectivités locales, comme en témoigne le financement de 110 MF qu'elles y consacrent dans le cadre des contrats de plan pour la période 1984-88.

En dépit de ces orientations, la loi "littoral" n'affiche ni priorités sectorielles, ni critères d'appréciation des usages concurrents.

**\* Les services extérieurs de l'Etat sont chargés de faire appliquer la réglementation des ressources vivantes de la mer.**

D'une part, la police des pêches, dévolue au préfet de région par le décret du 21 juillet 1982 et déléguée en pratique aux directeurs des affaires maritimes, est de la seule compétence de l'Etat, dans le cadre de la réglementation communautaire.

D'autre part, la police de l'exploitation des cultures marines relève du préfet de département, qui la délègue lui aussi au directeur des affaires maritimes.

**\* Les collectivités locales n'ont qu'un pouvoir de régulation très relatif.**

L'Etat partage peu ses pouvoirs. Ainsi, les collectivités n'émettent qu'un avis sur l'octroi de concessions conchyliques au sein des commissions départementales des cultures marines.

En revanche, les pouvoirs des collectivités locales sont encadrés par l'Etat. Le pouvoir de police spéciale dans le périmètre des 300 mètres s'exerce de concert avec l'administration des affaires maritimes qui règlemente la circulation des engins immatriculés dans la même zone. La délimitation des zones réservées à la baignade et de celles qui sont affectées à la circulation des engins nautiques prend le plus souvent la forme d'arrêtés conjoints du maire et du préfet maritime (cf annexe 6)..

De plus, les communes hésitent à utiliser des pouvoirs exigeant d'elles des arbitrages délicats. Ainsi, un seul arrêté municipal d'interdiction des baignades a été pris (à Hyères, en 1980).

**\* Des schémas globaux de régulation des usages de la mer ont été expérimentés.**

Les uns, les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (S.A.U.M.), ont une vocation générale; les autres sont spécialisés.

**- Les S.A.U.M.**

Ils ont été conçus parallèlement au rapport Picquard sur les perspectives à long terme du littoral français. Le gouvernement a décidé, lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire, le 26 octobre 1972, le lancement de huit S.A.U.M., à titre expérimental. Elaborés par les directions régionales de l'équipement en concertation avec les élus et professionnels concernés, les S.A.U.M. devaient être approuvés par le préfet de région. Deux seulement sont parvenus au terme de ce processus: celui de la rade de Brest et celui du Pertuis charentais. Le nombre décevant des schémas réalisés provient sans doute d'un manque d'incitation à leur élaboration, d'une absence de force normative et de la difficulté pratique de procéder aux arbitrages. Pourtant, le bilan n'est pas entièrement négatif, car les S.A.U.M. ont non seulement fait progresser la réflexion sur la compatibilité entre activités s'exerçant en mer, mais aussi constitué un premier essai de planification de l'espace marin, dont les enseignements sont précieux.

**- Des schémas spécialisés.**

. **Les schémas directeurs de la plaisance** recensent les besoins d'un département en matière d'équipements nautiques. Un tel schéma a été adopté par le conseil général des Côtes-du-Nord en 1980. Il avait été élaboré par le Service d'études et d'aménagement touristique du littoral (S.E.A.T.L.), à la demande du préfet.

. **Les plans nautiques départementaux**, préconisés en 1979 par le comité interministériel de la qualité de la vie, ont été conçus comme une condition de la déconcentration, au profit du préfet, du pouvoir d'autoriser la création d'un port de plaisance.

Le plan nautique départemental des Côtes-du-Nord a, quant à lui, constitué la traduction technique et financière du schéma directeur de la plaisance dont s'était doté le département un an plus tôt.

Les réactions que ce plan nautique a suscitées auprès des élus sont significatives: s'il leur est apparu utile, les élus n'en ont pas moins émis des réserves à l'égard d'un document trop contraignant, et qui leur faisait redouter l'apparition d'une sorte de tutelle du département sur les communes.

*c. La comparaison avec les Pays-Bas met en lumière cette relative insuffisance de la régulation française.*

Depuis une dizaine d'années, les Pays-Bas ont adopté une démarche cohérente et pragmatique, fondée sur une centralisation des moyens et des responsabilités et se traduisant par un dispositif très souple. Aux Pays-Bas, les collectivités locales n'ont aucune compétence en mer.

. La politique de la mer est dirigée par la structure interministérielle de la mer du Nord (I.C.O.N.A.) qui prépare et met en oeuvre un programme d'actions à partir de priorités définies chaque année par le Parlement. Il existe quatre catégories d'actions complémentaires: législation et réglementation, planification, recherche et information, mise en oeuvre des politiques. Chaque projet est piloté par l'I.C.O.N.A. qui peut demander leur participation à toutes les administrations. Le choix d'une politique cohérente et maîtrisée a prévalu sur celui d'un partage.

. La régulation en mer procède d'une approche différente de celle qui a été adoptée en France.

En effet, la réglementation est conçue aux Pays-Bas comme une réponse à un problème concret. L'I.C.O.N.A. a défini une matrice des usages de la mer permettant de définir les zones de conflit potentiel. A la lumière de ces sources de litiges, elle a sélectionné cent actions qui doivent être réalisées sur quatre ans. Le caractère ponctuel et temporaire de chacune de ces actions, prévues pour durer quatre ans mais qui pourront s'achever plus tôt, si elles ont abouti, assure une prévention efficace et pragmatique des conflits d'usage en mer du nord.

La matrice des usages concurrents constitue un instrument utile de rationalisation de l'action en mer. Elle s'applique toutefois à un espace cohérent et uniforme, différent du littoral français qui comprend 5000 km de côtes très diverses. Le tourisme et la plaisance constituent des activités importantes en France, à la différence des Pays-Bas. Si une démarche aussi exhaustive que celle des Pays-Bas semble donc difficile à réaliser, cette expérience, et notamment le recours à la planification, peut être riche d'enseignements.

## **2. Le succès d'une cogestion de la mer passe par une relance des S.M.V.M.**

*a. Le schéma de mise en valeur de la mer est un instrument prometteur, encore inutilisé.*

Créé par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, le S.M.V.M. a vu son contenu complété par l'article 18 de la loi "littoral"



du 3 janvier 1986. Il a fait l'objet du décret du 5 décembre 1986, pris pour l'application de la loi de 1986.

Les S.M.V.M. sont caractérisés par une valeur juridique clairement définie et une élaboration concertée. Leur blocage actuel s'explique par la faiblesse des crédits disponibles.

**\* une valeur juridique clairement définie.**

Les S.M.V.M. déterminent la vocation générale des différentes zones terrestres et maritimes ainsi que les principes de compatibilité des usages correspondants.

Leur établissement est facultatif, mais ils acquièrent une force contraignante dès leur approbation. Ils sont en effet assimilés, pour leurs effets juridiques, aux "prescriptions particulières prises en application des lois d'aménagement et d'urbanisme", prévues à l'article L.111.1.1 du code de l'urbanisme. Ils ne sont donc pas opposables aux tiers, mais les documents d'urbanisme que sont les P.O.S. et les schémas directeurs doivent être compatibles avec leurs dispositions.

**\* une élaboration concertée.**

Les S.M.V.M. sont élaborés par l'Etat, en concertation avec les collectivités locales intéressées. C'est un arrêté du préfet qui détermine la liste des communes concernées par l'élaboration du schéma. Le préfet conduit l'ensemble de la procédure d'élaboration. C'est lui qui transmet le schéma, avec l'accord du préfet maritime, du ministre de la mer, afin qu'il soit approuvé par décret en Conseil d'Etat.

La concertation avec les collectivités locales intéressées intervient à plusieurs niveaux. Les conseils municipaux, généraux et régionaux sont consultés avant la fixation de la liste des communes. Ils élisent des représentants à un groupe de travail où siègent également des représentants des professions et des associations, et qui examine le projet de schéma. En outre, la transmission au ministre du projet définitif mentionne les avis émis par les collectivités locales.

Ainsi, le rôle des élus, pour être purement consultatif, n'en est pas pour autant négligeable. Leur avis est en effet recueilli à tous les stades de la procédure. En revanche, l'information du public se borne à un affichage du projet, sans enquête publique.

**\* un blocage regrettable.**

A l'heure actuelle, deux S.M.V.M. seulement sont en cours d'élaboration: le schéma de la baie d'Audierne dans le Finistère et celui de la baie de Bourgneuf entre la Loire-Atlantique et la Vendée. L'un et l'autre ont été lancés, au début de l'année 1988, à l'instigation d'une personnalité politique implantée localement: M. Ambroise Guellec, alors secrétaire d'Etat à la mer, pour le pays bigouden, et le sénateur Jacques Oudin pour la baie de Bourgneuf. Ces schémas n'en sont encore qu'à la phase des études océanographiques. Le retard intervenu dans le lancement des premiers S.M.V.M. tient principalement à la date tardive de parution du décret d'application.

**\* La faiblesse des crédits disponibles.**

La limitation du nombre des schémas lancés est due à la faiblesse des ressources budgétaires. La dotation disponible en autorisations de programme au budget du ministère de la mer est en effet de 4,6 MF, alors que le coût de chacun des S.M.V.M. en préparation a été évalué à 2,1 MF.

Les ressources budgétaires disponibles s'avèrent donc très insuffisantes, d'autant plus que l'évaluation actuelle paraît exagérément optimiste. Le coût pourrait en être bien supérieur. A titre d'exemple, le coût des études préalables au S.A.U.M. de la baie de Seine a atteint 6,5 MF.

*b. Les S.M.V.M. pourraient permettre une véritable planification littorale.*

Le S.M.V.M. a tiré les leçons d'une double expérience: le succès des plans nautiques départementaux et l'échec des S.A.U.M. Les premiers avaient le mérite de leur spécialité et de leur simplicité; les seconds ont été condamnés par l'absence d'enjeux et de valeur normative. Le S.M.V.M. évite ces deux travers, ce qui en fait un outil efficace de planification littorale.

Pour être efficace, la planification doit surtout être adaptée aux réalités locales et être conçue comme un processus de concertation.

**\* Une planification adaptée aux réalités locales.**

Elle doit s'appliquer à une portion de littoral présentant une cohérence géographique et maritime, indépendante des frontières administratives.

Elle doit aussi faire intervenir tous les échelons politiques ou administratifs:

- l'Etat, responsable des orientations générales de l'aménagement du territoire;
- la région, pivot de la planification de l'espace et titulaire des compétences antérieurement dévolues aux missions interministérielles d'aménagement touristique;
- le département, responsable de droit commun des ports locaux;
- les communes, qui peuvent intégrer dans leur P.O.S. les prescriptions d'utilisation de la mer (exemple des zones "non constructibles -NC- à vocation conchylicole").

**\* Une planification conçue avant tout comme un processus de concertation.**

L'intérêt d'une planification comme le S.M.V.M. réside autant dans l'existence d'un document écrit, résumant la vocation des espaces, que dans l'information qu'elle diffuse et la concertation qu'elle instaure entre l'Etat, les collectivités locales et les professionnels.

L'expérience des S.A.U.M. a notamment montré que ces schémas avaient une utilité pédagogique. Ils permettaient aux différents partenaires de connaître les besoins du milieu marin et les exigences des autres utilisateurs.

La commission quadripartite de la baie de la Vilaine, créée en 1982 à la suite d'une grave détérioration de la qualité des eaux dans cette zone, a eu le même mérite. Elle a en effet permis d'instaurer une concertation entre les pêcheurs et les agriculteurs, par l'intermédiaire de leurs organismes professionnels respectifs.

Ainsi, le S.M.V.M. apparaît comme un moyen privilégié de régulation des activités littorales et maritimes. Tant que l'Etat était le seul intervenant en mer, cet outil de dialogue et de réglementation n'était pas nécessaire. L'octroi de compétences accrues en mer aux collectivités locales, et l'accentuation des conflits d'usages, imposent le recours à un tel instrument.

Devant la multiplication des initiatives locales, il importe d'éviter que les S.M.V.M. ne constituent un frein. La souplesse et le caractère négocié du dispositif doivent être conservés. Il convient, donc, de favoriser l'élaboration des S.M.V.M.

*c. L'établissement de schémas de mise en valeur de la mer doit être encouragé.*

**Proposition III: Se donner les moyens d'une relance des S.M.V.M.**

**\* Le blocage actuel n'est pas insurmontable.**

Le délai écoulé est trop bref pour conclure à un échec. La longueur de la procédure est en effet la contrepartie de la concertation et des études scientifiques nécessaires.

Parallèlement, les schémas répondent à un besoin exprimé, comme en témoignent les demandes concernant l'étang de Thau à Sète et la baie du Mont-Saint-Michel.

Ils fournissent le seul instrument instituant une régulation qui soit à la fois **globale** par les espaces et les activités concernés, **locale** par la déconcentration de la procédure et la consultation des élus, et **sanctionnée** par une valeur juridique qui place le schéma au sommet de la hiérarchie des documents d'urbanisme.

**\* Les moyens d'une relance passent par l'expression d'une volonté locale.**

Plutôt que d'envisager une refonte des textes existants, il semble préférable de modifier l'utilisation qui en est faite.

- La concertation organisée par l'Etat deviendrait d'autant plus précieuse qu'elle concernerait un territoire sous administration étatique directe. Si le territoire des collectivités locales ne s'étendait plus en mer (Proposition I), celles-ci retrouveraient, grâce au S.M.V.M., une possibilité d'intervention sur le territoire marin dont elles sont riveraines.

- Le S.M.V.M. ne donnerait plus seulement la liberté de créer ou d'agrandir un port décentralisé, mais le pouvoir d'étendre le P.O.S. au rivage (cf proposition incidente).

Il est nécessaire que les collectivités qui manifestant de l'intérêt aux S.M.V.M. participent financièrement à leur élaboration. Cet apport compléterait utilement des crédits d'Etat insuffisants.

Les départements concernés par les deux schémas en cours d'élaboration ont déjà accepté de participer à leur financement, en prenant en charge le tiers des dépenses. Cette pratique pourrait être accentuée et généralisée par une insertion des S.M.V.M. dans les contrats Etat-régions.

**\* Proposition incidente: Inclure les S.M.V.M. dans la liste des priorités des contrats Etat-régions.**

Cette procédure pourrait conduire à un financement local s'élevant à 50% des dépenses, mais implique en échange une véritable négociation entre l'Etat et les collectivités.

Le projet de loi initial prévoyait d'ailleurs une élaboration conjointe des S.M.V.M. entre l'Etat et la région. Paradoxalement, ce sont les sénateurs qui, craignant une tutelle régionale sur les communes, ont demandé et obtenu la suppression du rôle de la région. L'opposition menée au nom de la décentralisation a donc abouti à renforcer le caractère centralisateur du S.M.V.M.

De ce fait, les réflexions et initiatives locales ne sont plus suffisamment prises en compte. La contractualisation permettrait à la fois le maintien du principe d'une conduite de l'élaboration par l'Etat et l'association des collectivités locales, véritable ébauche d'une cogestion des problèmes maritimes.

Le risque d'alourdissement administratif qui en résulte pourrait être compensé par une mesure visant à dissocier deux phases: les recherches et l'élaboration concertée du schéma.

**\* Proposition incidente: orienter les études des instituts de recherche vers les espaces littoraux susceptibles de faire l'objet d'un S.M.V.M.**

La phase de recherche peut en effet être longue et coûteuse, dans la mesure où les recherches spécifiques au littoral (étude des espèces animales et végétales, des courants et de l'érosion marine...) sont souvent moins développées que la connaissance des fonds marins.

Il serait donc utile de stimuler, dans les établissements publics nationaux de recherche (IFREMER, INRA, CNRS) et les universités des régions littorales, des programmes de recherche susceptibles d'être utilisés pour l'élaboration ultérieure de schémas de mise en valeur de la mer. Ces études seraient donc plus particulièrement orientées vers les zones qui, en raison des difficultés liées à des utilisations concurrentes de la mer, semblent justifier l'établissement d'un tel schéma à terme.

L'élaboration des S.M.V.M., partant d'un fondement scientifiquement déjà établi s'en trouverait allégée, et l'intégration, au programme de recherche des organismes compétents, des études scientifiques préalables aux S.M.V.M., permettrait de réaliser des économies budgétaires.

## CONCLUSION

Ce rapport s'est voulu résolument pragmatique. Aussi paraît-il souhaitable, d'une part de clarifier ce qui demeure incertain dans la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités locales, d'autre part, au terme de cinq années d'expérience, d'étendre la décentralisation dans certains secteurs.

Nos propositions sont guidées par le souci de trouver le meilleur échelon possible d'administration de la mer, compte-tenu de la spécificité du milieu marin:

- l'administration directe du territoire marin par l'Etat est la mieux adaptée à l'exercice par ce dernier de ses prérogatives régaliennes;

- le transfert des ports d'intérêt national permettrait au département de mener une politique portuaire cohérente et à l'Etat de concentrer son effort sur les ports autonomes;

- la mise en oeuvre des S.M.V.M. favoriserait, par la concertation et la régulation, une utilisation harmonieuse de la mer.

Les voies d'un équilibre étant ainsi trouvées, il convient à présent de développer la collaboration entre l'Etat et les collectivités locales afin d'assurer une valorisation optimale d'un espace riche de potentialités pour la France.

## ANNEXES

- 1 Résultats des questionnaires adressés aux collectivités territoriales du littoral.
- 2 Carte des services extérieurs du ministère de la mer.
- 3 Domaines de compétence
- 4 Tableau de la D.G.D. liée à la mer en 1987 et 1988.
- 5 Liste des ports d'intérêt national.
- 6 Régulation actuelle des activités sur l'espace marin littoral.
- 7 Extrait de la matrice des conflits d'usage en mer du nord (Pays-Bas).
- 8 Liste des personnes rencontrées.

## **ANNEXE 1: RESULTATS DES QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES LITTORALES.**

Trois séries de questionnaires ont été adressés le 15 avril 1988 aux collectivités territoriales littorales de métropole: à 50 des 928 communes, aux 22 départements et aux 11 régions.

### **I. LA METHODE.**

#### **a. Le composition de l'échantillon des communes.**

L'utilisation de la méthode des quotas s'est faite par le croisement de trois critères:

*\* géographique:*

- façade Manche-Atlantique: 2/3 (dont Nord-Normandie: 1/3, Bretagne: 1/3, Atlantique: 1/3);
- Méditerranée: 1/3.

*\* importance des communes:*

toutes les plus grandes villes littorales figurent dans l'échantillon; les petites et moyennes communes ont été choisies selon le troisième critère (la nature des activités en mer).

*\* nature des activités en mer:*

- un équilibre a été recherché entre activités portuaires, touristiques, de pêche et de cultures marines;
- communes ayant connu des problèmes maritimes spécifiques, notamment celles qui ont fait l'objet de décisions du Conseil d'Etat (Saint-Quaix-Portrieux, Bats-sur-mer, Bormes-les-mimosas).

#### **b. Le choix des questions.**

*\* 1ère série: présentation des activités liées à la mer.*

*\* 2ème série: modalités d'intervention de la collectivité:*

- budget lié à la mer;
- planification, schémas.

*\* 3ème série: bilan, par la collectivité, du transfert de compétences:*

- questions ouvertes sur l'incidence des récentes réformes législatives;
- une question plus fermée aux communes sur les nouveaux pouvoirs de police du maire.

### **II. LES RESULTATS.**

#### **a. Les taux de réponses.**

\* *communes: 11 sur 50.*

En ajoutant trois communes dont nous avons directement rencontré les maires ou adjoints (Honfleur, Paimpol, Vannes), le taux de réponses atteint 28%.

\* *départements: 10 sur 22*

(11 en ajoutant le Morbihan auprès duquel nous nous sommes rendus), soit un taux de 50%.

\* *régions: 3 sur 11.*

En ajoutant deux régions auprès desquelles nous nous sommes rendus (Basse-Normandie et Corse), nous avons recueilli 45% de réponses.

#### **b. La carte géographique des réponses.**

Si la grande majorité des **départements** qui nous ont répondu se situe sur la façade Manche-Atlantique, en revanche, ce sont les **communes** méditerranéennes qui ont le plus réagi. Ce résultat reflète la prépondérance des problèmes de plaisance en Méditerranée (compétence des communes) et, inversement, des préoccupations relatives aux ports et ressources halieutiques sur la façade atlantique (domaine d'intervention des départements).

cf carte indiquant les réponses des communes, des départements et des régions littorales.

#### **c. Eléments de synthèse: les idées-force se dégageant des réponses.**

\* *les communes.*

- sur leurs moyens d'action.

Sauf présence d'un port à rendement élevé (Saint-Tropez et surtout le Havre), la mer entraîne davantage de charges directes (en ordre décroissant: travaux de défense contre le mer, nettoyage des plages, sécurité en mer) que de recettes.

Les communes affichent une attitude favorable aux instruments de planification (schémas), vecteurs d'une solidarité inter ou supra-communale.

- sur le bilan.

L'incidence de la loi "littoral" est très faiblement perçue.

En matière de police spéciale des baignades, les communes sont quasi-unanimes (sauf le Lavandou) pour dénoncer la complexité des règles de compétences (cf l'illustration à l'annexe 3). De plus, elles soulignent toutes le manque de moyens financiers et en personnel, ainsi que "l'écrasante responsabilité du maire".

Les communes se prononcent nettement contre l'extension du territoire communal en mer.

\* *les départements.*

- sur leurs moyens d'action.



Le seul département conduisant une politique générale de la mer est la Charente-maritime, par le biais d'une commission "mer et milieu littoral".

D'autres départements mènent des actions sectorielles: la plaisance (Côtes-du-nord), le développement des ports de commerce (Corse-du-sud).

. Les budgets liés à la mer connaissent un écart de 1 à 7, principalement dû au nombre et à l'importance des ports transférés.

| Départements      | dépenses liées à la mer en 1988 (en MF) | en % des dépenses totales | nombre de ports transférés |
|-------------------|---|---------------------------|----------------------------|
| Seine-Maritime    | 70                                      | 2                         | 2                          |
| Charente-Maritime | 31                                      | 2                         | 38                         |
| Côtes-du-Nord     | 20                                      | 1,38                      | 15                         |
| Gironde           | 18                                      |                           | 22                         |
| Loire-Atlantique  | 17                                      |                           | 11                         |
| Haute-Corse       | 12,5                                    | 4,5                       | 9                          |
| Ille-et-Vilaine   | 11                                      | 0,6                       | 3                          |
| Corse du Sud      | 10                                      |                           | 3                          |
| Somme             | 9                                       | 2                         | 1                          |

. Bien que les aides à la flotte de pêche n'entrent pas dans les compétences conférées par les lois de 1983 aux départements, ceux-ci abondent dans l'ensemble les aides régionales et étatiques au taux de 5%.

Les aides départementales aux cultures marines dépassent souvent le montant de D.G.D. correspondante. Par exemple:

| départements             | D.G.D. | dépenses dép. |
|--------------------------|--------|---------------|
| Charente-maritime (1987) | 1.200  | 4.900         |
| Côtes-du-Nord (1988)     | 335    | 450           |
| Ille-et-Vilaine (1988)   | 275    | 500           |

(en KF)

. Les départements et la planification.

Trois des dix départements de l'échantillon possèdent un plan nautique départemental: la Loire-Atlantique, la Charente-maritime (2ème en 1986) et les Côtes-du-nord, dont le P.N.D. de 1981 est accompagné d'une abondante planification: schéma directeur de plaisance départemental (1978), schéma d'aménagement littoral breton et des îles, quatre S.D.A.U. et le S.A.U.M. de la baie de Saint-Brieuc.

L'intérêt des S.M.V.M. n'est encore perçu que par quelques départements: négociation d'un S.M.V.M. sur la Loire-Atlantique et la Vendée, demande de l'Ille-et-Vilaine pour la baie du mont-Saint-Michel, élaboration, par la région Corse, d'un plan d'aménagement qui aura valeur de S.M.V.M.

- sur le bilan du transfert de compétences.

Les griefs portent sur:

. **les ports:** Définition juridique imprécise des périmètres portuaires (Loire-Atlantique, Gironde). La Gironde plaide en faveur d'une compétence communale des ports (argument: rôle patrimonial traditionnel).

. **les cultures marines:** Plusieurs conseils généraux souhaitent une compétence de droit commun du département (Charente-maritime, Gironde, Ille-et-Vilaine). La Charente-maritime va plus loin en préconisant la gestion des aides à la pêche par le département.

. **les pouvoirs de police:** La complexité actuelle est résumée en ces termes par le département de la Gironde: "la police des ports départementaux est de la compétence du président du conseil général, mais assurée par les agents de l'Etat, rémunérés par la collectivité gestionnaire (département ou commune)".

\* *Les régions.*

Leur bilan du transfert de compétences ne peut être que positif dans la mesure où, n'ayant pas reçu la charge de la gestion de ports maritimes et les responsabilités afférentes, elles peuvent concentrer leurs efforts sur les interventions économiques.

-L'analyse du budget 1988 de la région Bretagne est révélatrice:

. montant des dépenses liées à la mer: 77,5 MF (5,7% des dépenses totales);

. répartition: pêche et aquaculture: 48%  
ports de commerce: 39%  
assainissement des eaux conchylicoles: 8%  
tourisme littoral: 5,4%.

Dans l'ensemble, les ports reçoivent 62% des crédits (48 MF) dont:

ports de commerce: 62%  
ports de pêche: 31%  
ports de plaisance: 6%

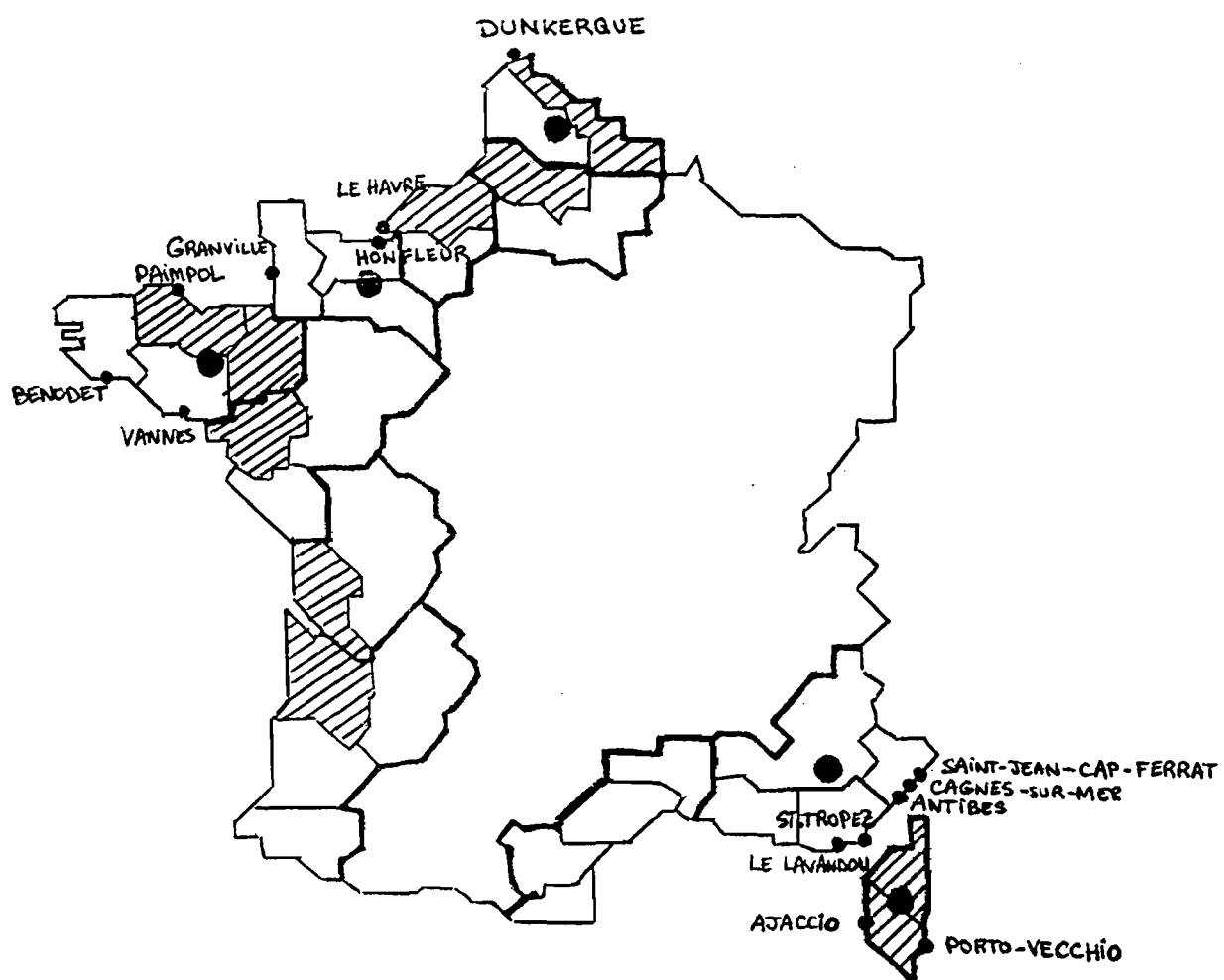
- deux contrats de plan particuliers (aquaculture et stations anciennes) totalisent 1,35 MF seulement.

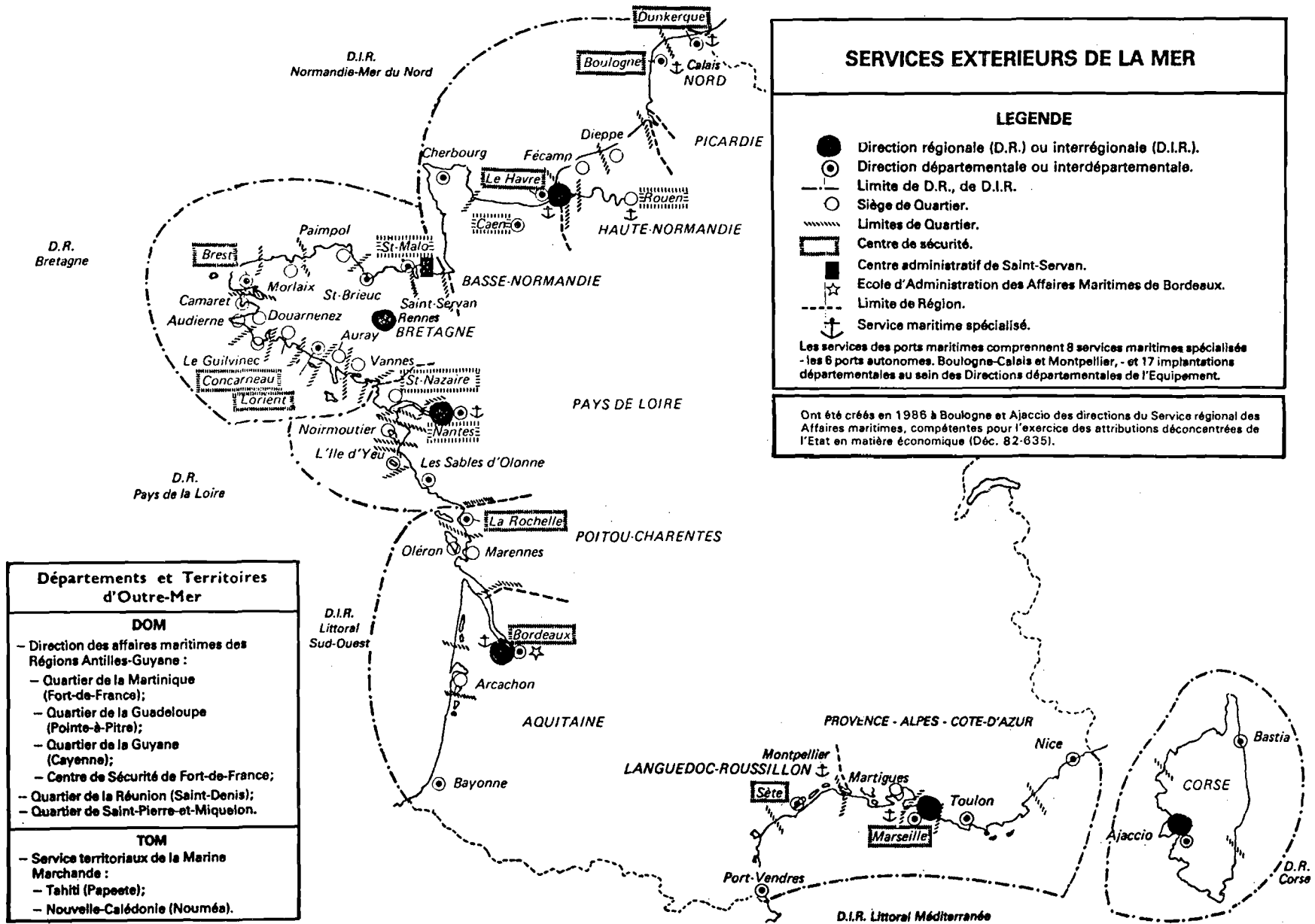
- Les régions méridionales bénéficient en outre des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.):

. Provence-Alpes-Côte d'Azur: le sous-programme "pêche-aquaculture" entraîne en 1988 un engagement de la région de 6,5 MF et une contrepartie de la C.E.E. de 11,2 MF. Les crédits de la région P.A.C.A. liés à la mer s'élèvent à 22 MF en 1988.

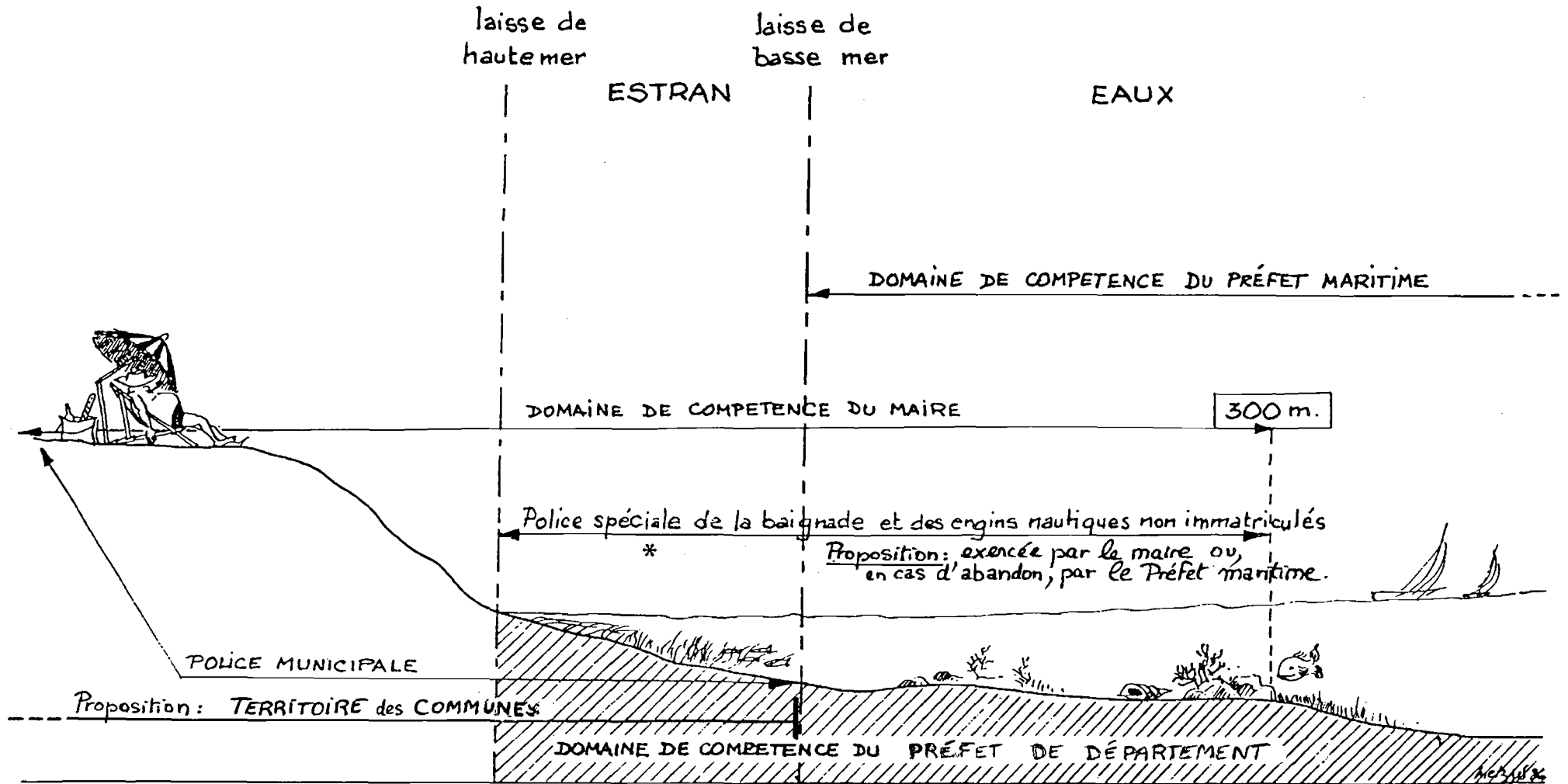
. Corse: financement P.I.M.:  
sous-programme "ports de commerce": 25 MF sur 1987-89, financés à hauteur de 65% par la C.E.E., de 25% par la Corse-du-Sud, et de 10% par la C.C.I.  
sous-programme "pêche": 16,8 MF sur 1986-88.

CARTE INDIQUANT LES REPONSES DES  
COMMUNES, DES DEPARTEMENTS (zones  
hachurées ) ET DES REGIONS LITTORALES  
( points ) :





in: BUDGET de PROGRAMME  
MINISTÈRE de la MER 1987.



### DOMAINES DE COMPETENCE DES AUTORITES TERRITORIALES ET MARITIMES LE LONG DE LA COTE

- \* La limite à partir de laquelle cette zone de 300 mètres s'étend vers le large est la limite des eaux à l'instant considéré :
- en Atlantique elle varie donc entre la laisse de haute mer et la laisse de basse mer ;
  - en Méditerranée il n'y a pas de déplacement de cette limite compte tenu de l'amplitude négligeable des marées.

in : Memento à l'usage  
des maires du Littoral .

ANNEXE 4

PART DE LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION  
LIEE A LA MER

| en MF                         | Départements |      | Régions |      |
|-------------------------------|--------------|------|---------|------|
|                               | 1987         | 1988 | 1987    | 1988 |
| aides à la *<br>pêche         | --           | --   | 13,2    | 13,8 |
| aides aux<br>cultures marines | 5,7          | 6    | 13,4    | 14,1 |
| ports maritimes               | 39,4         | 41,7 | --      | --   |
| dont:                         |              |      |         |      |
| -fonctionnement               | 9,4          | 9,8  | --      | --   |
| -équipement                   | 30           | 31,8 | --      | --   |
| TOTAL (DOM inclus)            | 45,1         | 47,7 | 26,6    | 27,9 |

Ce tableau fait apparaître que :

- Les communes ne reçoivent pas de DGD à raison des transferts de compétences en mer;
- Les aides à la pêche ne concernent pas en principe les départements;
- Aucun port maritime n'a été transféré aux régions;
- La dotation augmente peu chaque année, au rythme de la TVA;
- Les départements ont reçu , en mer, les compétences les plus lourdes sur le plan financier.

\* En 1987, les aides nationales à la flotte de pêche ont totalisé 162 MF ( DOM inclus ), se répartissant ainsi :

|   |     |
|---|-----|
| <u>navires de moins de 16 m :</u>                   | 26  |
| dont: . DGD-flotte de pêche côtière                 | 13  |
| . financement propre des régions                    | 13  |
| <u>aides de l'Etat aux navires de plus de 16m :</u> | 136 |

**ANNEXE 5: LISTE DES PORTS MARITIMES D'INTERET NATIONAL ET  
DES PORTS MARITIMES CONTIGUS AUX PORTS MILITAIRES:**

**METROPOLE:**

Calais,  
Boulogne-sur-mer,  
Dieppe,  
Caen-Ouistreham,  
Cherbourg,  
Saint-Malo,  
Brest,  
Concarneau,  
Lorient,  
La Rochelle (à l'exception du port de plaisance des Minimes),  
Bayonne,  
Port-la-nouvelle,  
Sète,  
Toulon,  
Nice,  
Ajaccio,  
Bastia.

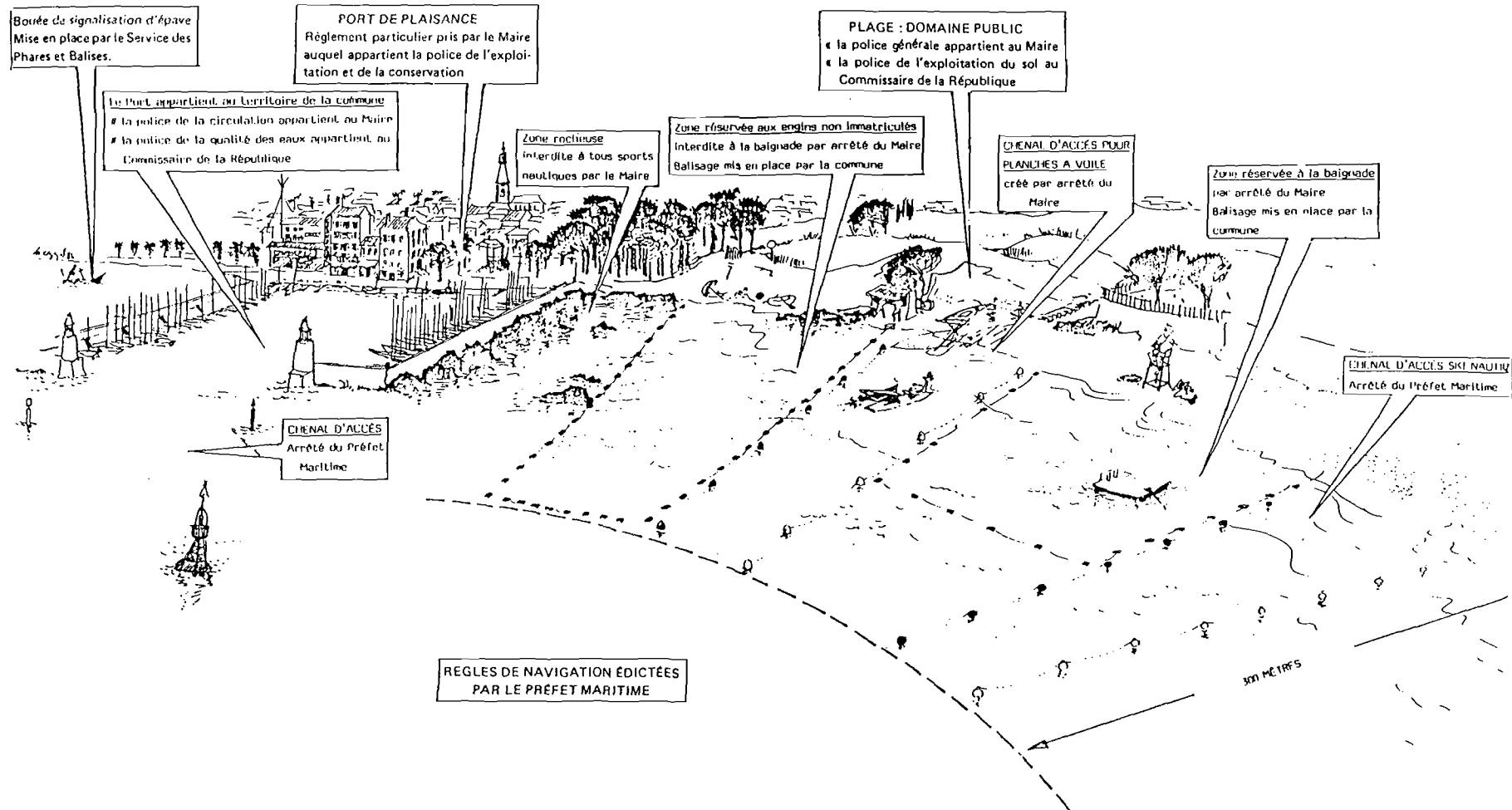
**OUTRE-MER**

Fort-de-France (Martinique),  
Degrad-des-cannes, Larivot (Guyane),  
Saint-Pierre, Miquelon (Saint-Pierre-et-Miquelon),  
Pointe-des-galets (Réunion).

ANNEXE 6

REGULATION ACTUELLE DES ACTIVITES  
SUR L'ESPACE MARIN LITTORAL.

429







## ANNEXE 8: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### ADMINISTRATIONS CENTRALES

#### MINISTERE DE LA MER

**\* Direction des ports et de la navigation maritime.**

(cf au ministère de l'équipement)

**\* Direction des pêches maritimes et des cultures marines.**

Mme SEBAN-WEBER, chef du bureau budget et pêche artisanale;  
M. LECOMTE, chef du bureau des cultures marines;  
M. LATREILLE, chef du bureau de la réglementation des pêches;  
M. DRIOUT, chef du bureau du plan et des études générales;  
M. GROSSO, chargé de mission recherche et développement;  
M. ROSENBERG, bureau de la recherche et du développement.

**\* Direction des gens de mer et de l'administration générale.**

M. BOYER, responsable de la cellule R.C.B.

**\* Inspection générale des affaires maritimes.**

M. DIVERRES, Inspecteur Général.

**\* Mission interministérielle de la mer.**

Commissaire en chef PARAISSO, chargé de mission (action de l'Etat en mer);  
M. COSSON, chargé de mission pour la recherche.

#### MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

**\* Direction des ports et de la navigation maritimes.**

M. BROSSIER, directeur;  
M. GIRAUD, sous-directeur des ports et du domaine public maritime;  
M. DUMONT, chef du bureau du domaine public maritime;  
M. VILLEPOUX, bureau du domaine public maritime.

**\* Direction de l'aménagement et de l'urbanisme.**

Mlle GEISERT, chef du bureau littoral et montagne.

#### MINISTERE DE L'INTERIEUR

**\* Direction générale des collectivités locales.**

M. HECKEL, chef du bureau de l'urbanisme et du logement;  
M. MARCILHACY, chef du bureau des S.P.I.C.;  
Mme BETAN.

M. DURIEUX, chargé de mission au **Commissariat général au plan**;

M. GILBERT, administrateur en chef, bureau des affaires civiles en mer à la **préfecture maritime de Toulon**;

M. LE HERICY, chargé de mission à la **DATAR**;

M. MERCKELBAGH, chargé de mission à l'**IFREMER**;

Mme PILLIAS, service d'études et d'aménagement touristique du littoral.

**PERSONNALITES**

M. Jean-Bernard AUBY, professeur de droit public;  
Mme BECHTEL, maître des requêtes au Conseil d'Etat;  
M. DECRE, président de la Maison de la mer, président du tour de France à la voile;  
M. DUPUYDAUBY, auteur du rapport "la filière portuaire française";  
Me MATTEI-DAWANCE, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation;  
M. OUDIN, sénateur de Vendée, secrétaire général de l'Association nationale des élus du littoral;  
M. QUERRIEN, maire de Paimpol, ancien président de la Fédération des élus maritimes, conseiller d'Etat;  
M. RUFENACHT, député de la Seine-Maritime, président de l'Association nationale des élus du littoral.

**CALVADOS**

M. LIABASTRE, conseiller général, maire de Honfleur;  
M. RENAN, chargé de mission auprès du président du conseil régional de Basse-Normandie;  
M. POUPINET, chargé de mission auprès du préfet de la région Basse-Normandie.

**CORSE**

M. de ROCCA-SERRA, président de l'Assemblée de Corse, maire de Porto-Vecchio, député de Corse-du-sud;  
M. COLOMBANI, directeur-général adjoint des services de la région;  
M. ANTONIOTTI, directeur de l'Office régional des transports;  
M. GAMBINI, service des aides économiques à la région;

Mlle BATTISTI, I.R.C.I.G.

M. ISTRIA, directeur du patrimoine au département de la Corse-du-sud.

M. SABIANI, secrétaire général de la mairie d'Ajaccio;  
M. LECA, secrétaire général de la mairie de Porto-Vecchio.

M. GRIMALDI, directeur des ports à la C.C.I. d'Ajaccio-Sartène;  
M. BRONZINI de CARAFA, exploitant de cultures marines sur l'étang  
d'Urbino.

M. MOISSELIN, secrétaire général de la préfecture de Corse-du-Sud;  
M. LE GALL, directeur départemental de l'équipement;  
M. PICHOU, administrateur des affaires maritimes, adjoint au chef du quartier  
d'Ajaccio.

#### **FINISTERE**

M. VICARIOT, chef de la mission IFREMER;  
M. HUSSENOT, mission du centre de la mer à Brest (Océanopolis);  
M. GRALL, directeur du port de plaisance de Brest.

#### **GIRONDE**

M. BENETIERE, directeur général des services du département;  
M. COMPAIN, directeur du développement économique (département);  
M. POUSSET, conseiller du président du conseil régional;  
M. GRANBOULAN, directeur-adjoint du port autonome de Bordeaux, adjoint  
au chef du service maritime et de navigation de la Gironde;  
M. PICARD, chef du service information et documentation de l'Ecole des  
administrateurs maritimes de Bordeaux.

#### **MORBIHAN**

M. GOULARD, maire-adjoint de Vannes;  
M. LE SPEGNANE, secrétaire général de la mairie de Vannes;  
M. BELENFANT, directeur des services juridiques du département;  
M. ARCHAMBEAU, administrateur des affaires maritimes, chef de quartier;  
M. REMY, service maritime à la D.D.E.;  
M. LE JOUBIOUX, pêcheur et ostréiculteur, président du comité local des  
pêches.

## **PAYS-BAS**

M. BERGER, directeur du comité interministériel pour la mer du Nord  
(I.C.O.N.A.);  
M. STUURMAN, directeur de la navigation et des affaires maritimes au  
ministère des travaux publics;  
M. VAN DIJK, secrétariat d'Etat à la mer;  
M. KOOLE, centre national des garde-côtes à Ijmuiden.

## CHAPITRE 7

# L'ÉVOLUTION SOCIALE DES POPULATIONS ATTACHÉES A LA MER : LES MARINS DE COMMERCE

sous la direction de Raymond CHARPIOT  
*Secrétaire Général de la Fédération des Officiers  
de la Marine Marchande*

Par MM. AUCOIN Alban  
BELET Gérard  
DUBREUIL Christian  
DUCHENE Rémi  
Mlle HOCHSCHERFF Cornélia  
MM. LACAILLE Philippe  
MALARDIER Dominique  
Mlle MARTINUZZI Pascale  
Mme NUNES CAPOTE Maria  
MM. RAVETLLAT Jean-Michel  
THEZ François  
Mme VIAUT Françoise



## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **1. L'EVOLUTION MAÎTRISÉE D'UN EQUILIBRE INSTITUTIONNEL**

##### **1.1 L'héritage d'une ancienne profession**

###### 1.1.1. L'appel de la mer

- a) une micro-société tournée vers la mer
- b) le marin à l'écart de la société

###### 1.1.2. A l'ombre de l'Etat

- a) une administration singulière
- b) un régime spécial de sécurité sociale

###### 1.1.3. A l'abri d'un statut protecteur

- a) un accès réservé
- b) une promotion organisée dans une carrière protégée
- c) un lien de travail statutaire
- d) des relations sociales tripartites

##### **1.2. Les fruits du progrès : un partage équitable**

###### 1.2.1. Une adaptation réelle, une conversion imparfaite

- a) une adaptation réelle
- b) une conversion imparfaite

###### 1.2.2. La contrepartie des efforts : une amélioration des conditions de vie

- a) les marins ont su conquérir les fruits de la prospérité
- b) les marins français sont-ils devenus des privilégiés ?

#### **2. LES RISQUES DE DISPARITION D'UNE PROFESSION DESTABILISÉE**

##### **2.1. Une profession déstabilisée**

###### 2.1.1. Le surcoût du marin, un alibi solide

- a) le coût d'équipage au cœur de la compétitivité
- b) le marin français en concurrence directe avec le marin du tiers monde



2.1.2 Un ajustement accéléré : des conséquences traumatisantes

- a) un changement de nature de la politique d'ajustement des armateurs
- b) une profession déstabilisée malgré les plans sociaux

## **2.2. Une disparition inacceptable**

2.2.1. Le maintien nécessaire d'une flotte sous pavillon français

2.2.2. La population des marins, un enjeu social et professionnel

- a) un enjeu social
- b) un vivier de compétences professionnelles

## **3. VERS UN NOUVEL EQUILIBRE : UNE INTERVENTION PUBLIQUE QUI DOIT ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DU METIER**

### **3.1. Une intervention publique nécessaire**

3.1.1. Une politique communautaire qui se cherche

- a) l'approche traditionnelle de la Communauté
- b) la recherche de mesures positives

3.1.2 L'action des pouvoirs publics français, tradition ou innovation

- a) la subvention : vers une politique plus ambitieuse
- b) le contournement du monopole d'embauche
- c) une solution différenciée

### **3.2. Vers un nouveau métier**

3.2.1. Les caractéristiques du nouveau métier

- a) un métier internationalisé
- b) un métier de responsables qualifiés

3.2.2. Les conditions d'un nouveau métier

- a) adapter la formation
- b) assurer une meilleure couverture sociale des marins expatriés
- c) renouveler le tripartisme

## **CONCLUSION**

## INTRODUCTION

En 1692, Tourville reçut de Louis XIV l'ordre de combattre la flotte anglo-hollandaise, deux fois supérieure en nombre. Il conduisit la flotte française au désastre de la Hougue.

Vingt vaisseaux étaient restés à Brest, faute d'équipage. Ainsi, l'une des plus importantes défaites navales de la marine royale fut la conséquence du manque d'attention portée aux hommes.

Aujourd'hui, la brutale diminution du nombre des marins, qui est passé de 27 000 à 18 000 entre 1985 et 1988, fait craindre qu'un des éléments essentiels de la puissance maritime de la France, sa flotte de commerce, ne disparaisse. En effet, si cette tendance se poursuivait au même rythme, il n'y aurait plus de navigants français en 1994. Avec eux, ce serait un patrimoine de compétences qui serait perdu, sans doute de manière irréversible.

Pourtant, les marins français ont accompli avec succès des efforts importants par le passé pour s'adapter aux transformations constantes de leur profession.

Le défi auquel ils sont confrontés maintenant n'est sans doute pas de nature différente, il s'agit toujours de la recherche d'une plus grande productivité. Mais il se manifeste avec une brutalité telle que la profession ne parvient guère à y faire face.

La fierté d'exercer un métier difficile, a fait place à l'amertume d'être seulement considéré comme une charge. La perspective n'est plus, en effet, la réduction régulière et négociée des effectifs, mais du fait de la concurrence des marins du Tiers-monde, la dislocation complète d'un groupe social.

Pourtant, l'indispensable recherche d'une plus grande efficacité ne condamne pas nécessairement les marins français. La compétitivité joue sur le niveau de l'emploi, mais la qualité du travail est un atout dans la concurrence. Les marins ont déjà su passer d'un équilibre garanti par l'Etat à un autre, fondé sur le partage des fruits de la croissance. La définition d'un nouveau métier peut contribuer au rétablissement de l'équilibre rompu au début des années quatre-vingt.

## 1. L'EVOLUTION MAITRISEE D'UN EQUILIBRE INSTITUTIONNEL

L'érosion régulière des effectifs jusqu'au début des années quatre-vingt ne doit pas masquer les nombreux changements que la profession a connus.

Le monde des marins avait su, en grande partie, glisser d'un équilibre institutionnel à un équilibre fondé sur la productivité.

### 1.1. L'HERITAGE D'UNE ANCIENNE PROFESSION

Deux forces ont façonné l'organisation de la profession des marins de commerce : la mer et l'armée.

La mer est dangereuse, elle isole ceux qui en vivent. En s'adaptant à ses contraintes, les marins ont forgé une identité culturelle autour de valeurs communes.

Trouver des marins au service du Roi avait été le souci dominant des responsables de la marine depuis Colbert. Sans cesse depuis cette époque, l'action de l'Etat a imprégné les institutions de la marine marchande.

Soudée par cette identité et placée à l'ombre de l'Etat, la profession de marin de commerce s'est constituée en un groupe social original.

#### 1.1.1. L'appel de la mer

L'identité culturelle des marins de commerce est toute entière structurée autour du voyage en mer. Le marin au long cours, qui passe encore de nos jours près des deux tiers de l'année en mer, se trouve de ce fait à l'écart de la société.

##### a) Une micro-société tournée vers la mer

Des enquêtes qui portent sur le choix du métier de marin montrent que celui-ci résulte souvent des déterminants socio-culturels et économiques suivants :

- l'origine géographique : plus de la moitié des élèves d'écoles de marins sont originaires de départements côtiers, essentiellement bretons. La dispersion géographique des élèves officiers est plus grande, puisque seulement 40% d'entre eux viennent de départements littoraux ;

- les antécédents familiaux : le métier se transmet souvent par tradition familiale, plus fréquemment chez les hommes d'équipage que chez les officiers ; un marin sur deux et un officier sur quatre ont une ascendance maritime directe ;

- l'environnement économique : la mer a longtemps constitué une des ressources principales des zones côtières. La marine marchande, à côté de la pêche, offrait des carrières diversifiées.

D'autres motivations sont souvent évoquées dans la navigation au long

cours. Tout d'abord, le système des congés groupés ménage de longues périodes de temps libre. Les marins semblent d'ailleurs considérer qu'il s'agit du principal attrait de leur métier aujourd'hui (voir annexe 15). Ainsi, pour un embarquement de trois mois, les marins bénéficient actuellement d'environ sept semaines de congés à terre. Ensuite, le goût de l'aventure, l'exotisme, la perspective de voyages nombreux, l'intérêt des escales, le désir de liberté qui constituent ce que l'on peut appeler le merveilleux de la mer, ont longtemps exercé un puissant attrait.

Cependant, le métier de marin est difficile. Le poids des sujétions liées au travail à bord, la monotonie, l'isolement prolongé de la terre et de la famille sont parfois ressentis de manière si forte par les marins que beaucoup d'entre eux - surtout des officiers - quittent la profession au bout de quelques années, voire de quelques mois. Ainsi, huit officiers sur dix cessent de naviguer avant l'âge de la retraite. Ce phénomène qui n'est pas nouveau touche aussi les flottes étrangères. Aux Pays-Bas, dans les années soixante-dix, 35% des marins quittaient la profession avant d'avoir achevé une année de service et 50% avant trois ans.

Les marins qui, malgré ces contraintes, restent dans la profession, constituent un groupe social uni ; ils appartiennent à la "société du bord". Cette société d'hommes a ses règles, ses usages, auxquels le marin se soumet. Elle valorise avant tout la camaraderie et la solidarité face au danger.

La hiérarchie structure cette micro-société. Il s'agit d'un héritage de la marine nationale comme le montre l'usage des grades (voir annexe 7), le port de l'uniforme, le nom de brevets donné aux diplômes délivrés par les écoles de la marine marchande. Ce lien remonte à la création de l'inscription maritime en 1665. Les marins naviguaient alors alternativement sur les vaisseaux de la flotte royale et sur ceux de la marine marchande.

Aujourd'hui encore, malgré la séparation intervenue en 1913, cette hiérarchie demeure plus marquée en France qu'à l'étranger. Elle détermine le rôle de chacun à bord, et contribue à renforcer les clivages sociaux entre officiers et hommes d'équipage. La séparation des salles à manger et des salles de loisirs que l'on ne retrouve pas, par exemple, sur les navires norvégiens, illustre ce caractère de la hiérarchie.

## **b) le marin à l'écart de la société**

Le marin au long cours est un homme isolé :

- géographiquement : le marin est un expatrié qui change fréquemment de navire, de collègues et de destination.

- socialement : il est tenu à l'écart de la société. Il ne peut participer directement à la vie politique. Ainsi, malgré les facilités offertes par le vote par procuration, il semble que la moitié des marins environ ne participe pas aux consultations électorales. Les marins du commerce ne font qu'exceptionnellement partie d'associations, même sportives. Même si les moyens de communication se sont développés, le marin vit dans une ignorance relative de ce qui se passe en France : peu de journaux, de télévision ou de radio (R.F.I.).

- affectivement : il laisse sa famille à terre. Il ne participe guère à l'éducation de ses enfants, ne voit sa femme qu'à l'occasion des congés. Les épouses qui peuvent les accompagner à bord depuis 1958, ne le font que très rarement. Les contacts pendant les traversées sont peu fréquents : les lettres arrivent mal et le

téléphone coûte cher. Enfin - bien que le sujet demeure largement tabou - l'isolement perturbe la vie sexuelle des marins.

Isolé à bord, le marin à terre dépend en grande partie de sa famille. Absent les deux tiers de l'année, il n'a pas l'habitude de prendre en charge la gestion des problèmes familiaux. Le foyer occupe sa pensée pendant les traversées et constitue un point d'appui pendant ses congés ; il s'en remet souvent à sa femme pour les problèmes matériels. Société d'hommes à bord, les marins forment une société matriarcale à terre.

En congé, le marin a du mal à s'insérer dans la société du fait de la différence des rythmes de vie, et de l'absence apparente de solidarité dans les rapports humains. Vivant dans un monde clos à bord, il reste casanier à terre.

Les marins au cabotage, qui représentent près du tiers des marins de commerce, ont un mode de vie plus sédentaire et forment par conséquent un milieu moins spécifique.

Ils vivent cependant, avec les marins au long cours, dans un groupe social dont la cohésion est d'autant plus forte que l'organisation de la profession est ancienne et a longtemps été placée sous l'influence tutélaire de l'Etat.

### **1.1.2. A l'ombre de l'Etat**

C'est initialement pour des impératifs militaires que l'Etat a organisé et encadré la collectivité des marins de commerce. Avant le XVIII<sup>e</sup> siècle, les équipages des navires de guerre étaient recrutés par le système de la presse, qui consistait à obliger les hommes trouvés dans les ports à embarquer. L'Etat a ensuite attribué à la population maritime le monopole de l'emploi sur les navires de pêche et de commerce, et un régime spécial de pensions, en échange d'une obligation de servir sur les navires militaires en temps de guerre.

De ce fait, la profession de marin est devenue peu à peu une profession administrée. Cette situation a perduré parce que d'autres impératifs, économiques et politiques, ont pris le relais de ces préoccupations strictement militaires. Il en résulté une administration singulière et un régime spécial de sécurité sociale.

#### **a) Une administration singulière**

Il existe depuis longtemps une structure administrative propre à la pêche et au commerce. Son importance a beaucoup varié, comme le montrent les changements de dénomination : sous-secrétariat d'Etat, secrétariat général de la marine marchande. Ce n'est qu'en 1981 que la France s'est dotée d'un ministère de la mer. Les marins ont, semble-t-il, apprécié d'avoir un ministère à part entière comme l'indiquent les réponses au questionnaire figurant en annexe 15.

Ce ministère comprend une direction centrale et des services extérieurs, l'administration des affaires maritimes. Bien qu'il n'exerce quasiment plus que des fonctions civiles, il compte 20% de personnel militaire : professeurs de l'enseignement maritime, médecins des gens de mer, administrateurs des affaires maritimes qui encadrent la plupart des services centraux et tous les services extérieurs.

Ces administrateurs sont à la tête de sept directions régionales des affaires maritimes de métropole (Le Havre, Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille, Ajaccio,

Antilles-Guyane). Chaque circonscription maritime regroupe plusieurs quartiers, répartis sur tout le littoral. Le chef de quartier est responsable, pour son secteur, de l'ensemble des activités concernant les marins et le domaine maritime, aussi bien à la pêche qu'au commerce. Il a des attributions administratives et sociales ; il est tout à la fois un inspecteur du travail, un inspecteur de police et un juge. En matière sociale, il veille à l'application du code du travail maritime du 13 décembre 1926, texte aujourd'hui dépassé dont la refonte envisagée à de nombreuses reprises, notamment en 1966 et en 1986, n'a pas abouti. Il est en outre chargé de contrôler et d'appliquer le droit disciplinaire maritime, réglementé par le décret du 7 novembre 1960, qui présente des aspects très particuliers. Ainsi, il distingue la discipline au sein de l'entreprise de la discipline à bord, dont la formalisation remonte à 1681. Il pose aussi le principe du droit disciplinaire qui n'a été introduit dans le Code du travail général que récemment, par la loi du 4 août 1982.

Le maillage du territoire en quartiers et stations est très fin. La population maritime est attachée à ces administrations de proximité aptes à l'aider dans ses démarches administratives. Compte tenu de la décroissance des effectifs au commerce et de leur stagnation à la pêche, l'existence de nombre de ces subdivisions ne se justifie plus. Il serait souhaitable d'adapter les implantations territoriales de ces services aux besoins actuels.

Grâce à ces attributions étendues, héritées du temps où la marine marchande avait des obligations militaires importantes, l'administration maritime encadre la profession. Toutefois, ceci tend à s'estomper. Depuis le décret du 26 mai 1967, l'inspecteur de la navigation et du travail maritime ne fixe plus a priori l'effectif du personnel à bord des navires. Désormais, en l'absence d'accord entre armateur et syndicats, l'armateur remet ses propositions à l'administrateur qui apprécie la conformité aux règles relatives à la sécurité de la navigation et à la durée du travail.

Enfin, dernier particularisme, les litiges nés du contrat de travail relèvent de la compétence du Tribunal d'instance et non de celle du Conseil de prudhommes.

## **b) Un régime spécial de sécurité sociale**

### *L'institution des "Invalides"*

L'Etablissement national des invalides de la marine (E.N.I.M.) est une autre illustration de la singularité de l'administration maritime. Sa fondation sous Louis XIV apparaît comme un moment essentiel dans l'histoire des marins. A la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, l'existence d'une marine de guerre se heurte à l'insuffisance du nombre de marins. Pour résoudre cette difficulté, Colbert décide d'établir le système des classes et en contrepartie d'accorder une demi-solde aux invalides de la Royale par l'édit de 1673. L'édit de 1709 étend le bénéfice de cette demi-solde à tous les marins de commerce et crée l'E.N.I.M. En 1784, la demi-solde se transforme en une véritable pension de retraite ouverte à 60 ans. En 1948, l'âge de la retraite est fixé à 55 ans.

Héritage du passé, l'E.N.I.M. a une nature juridique ambiguë : direction d'administration centrale et établissement public, il est à la fois l'Etat et un démembrement de l'Etat. Il est chargé de la protection sociale des marins qui est assurée par l'intermédiaire de deux caisses principales : la caisse générale de prévoyance (C.G.P.) qui gère le risque maladie et accident du travail ; la caisse de retraite des marins (C.R.M.) qui gère le risque vieillesse. Pour accomplir cette mission, il emploie 635 agents dont les deux tiers dans les quartiers des affaires maritimes.

### *Un bon niveau de protection sociale*

Les fondements originaux de la protection sociale des marins n'ont pas empêché le système d'assurance-maladie de se rapprocher de celui du régime général ; l'assurance-vieillesse offre encore quant à elle un avantage réel.

#### - Des fondements originaux

Les cotisations et pensions des marins sont calculées à partir de deux données particulières : les catégories et les salaires forfaitaires.

Pour le calcul des cotisations des salariés et des armateurs, les marins sont classés en vingt catégories selon le brevet qu'ils détiennent et la fonction qu'ils exercent, depuis le mousse (première catégorie) jusqu'au capitaine d'un navire de charge de plus de 100 000 tonnes (vingtième catégorie). La pension est alors calculée, non pas sur la moyenne des salaires réels des dix meilleures années comme dans le régime général, mais sur le salaire forfaitaire de la catégorie de référence, qui est la moyenne des catégories des trois dernières années, ou de celles des cinq meilleures années.

Les marins appartenant à la même catégorie ont la même pension, comme les fonctionnaires ayant le même indice ont une même retraite. Le montant des pensions est fixé par voie réglementaire, sur la base du salaire forfaitaire attaché à chaque catégorie. Ce salaire forfaitaire doit être égal, d'après la loi, à la moyenne des salaires réels correspondant à la catégorie. En réalité, comme l'ont montré plusieurs rapports, dont le plus récent est le rapport Dufour (1980), les salaires forfaitaires sont sous-évalués. Cette situation a motivé plusieurs grèves générales pour obtenir un rattrapage (1971, 1980, 1982). Actuellement, ce décalage peut être estimé à 5% pour les marins, 35% pour les officiers.

La formation administrative du salaire forfaitaire permet à l'Etat de moduler le montant de sa participation au financement de l'E.N.I.M.

Les salaires forfaitaires expriment l'originalité du milieu maritime. Tout d'abord, l'individu s'efface derrière la fonction, puisque les prestations sociales sont attachées à des catégories et que celles-ci sont le reflet de l'emploi tenu à bord. Ensuite, la grille de ces salaires correspond à la hiérarchie des fonctions. Enfin, ils permettent l'unité du régime des marins. La relative méconnaissance des revenus de la pêche, liée à l'organisation artisanale de ce métier, rendrait sans doute difficile la mise en oeuvre d'un système fondé sur les rémunérations réelles. Celle-ci se heurterait aussi à la réticence des marins-pêcheurs qui trouvent leur compte dans le système actuel.

#### - L'assurance maladie : vers le régime général

Mis à part des avantages spécifiques en cas d'invalidité ou de décès, le régime d'assurance-maladie est désormais proche du régime général. Un trait continue toutefois de le distinguer : l'article 79 du code du travail maritime. Celui-ci disposait que le marin, en cas de maladie ou d'accident à bord, est pris en charge par l'armateur pendant quatre mois.

La question de sa suppression a été posée par le rapport Lathière, en 1986, en raison de la charge qu'il fait supporter aux armateurs. Trois arguments conduisent à répondre par la négative. Tout d'abord, cette procédure ancienne existe dans la plupart des pays maritimes, où elle couvre le risque particulier que court le marin. Elle explique ensuite l'absence de cotisations patronales pour le risque accident du travail. Enfin, la réduction du délai de prise en charge de quatre à un mois par le décret du 28 janvier 1987 a allégé la charge des compagnies de 50 MF dans un premier temps,

mais a abouti, par la suite, à une augmentation des cotisations sociales patronales. D'ailleurs, son maintien incite les armateurs à renforcer la sécurité à bord. Ainsi, le taux de fréquence des accidents du travail est inférieur de moitié à celui du régime général

- L'assurance vieillesse : un avantage réel

Le régime des retraites, auquel les marins sont très attachés, est caractéristique du statut de la profession. Inspiré directement de celui des fonctionnaires - ainsi, l'E.N.I.M. joue à la fois le rôle de régime de base et de régime complémentaire - il en reprend de nombreux aspects. En outre, il offre des pensions satisfaisantes compte tenu des cotisations versées.

L'assurance-vieillesse des marins offre quatre avantages principaux.

Comme dans la fonction publique, la pension de l'E.N.I.M. est uniquement fonction de la durée d'affiliation et représente 2 % du salaire forfaitaire par année de cotisation. Elle n'est donc pas plafonnée comme dans le régime général et permet de choisir plus librement l'âge de départ en retraite.

En second lieu, l'âge normal de la retraite est de 55 ans. Historiquement justifié par la pénibilité du métier, il ne correspond plus tout à fait à la réalité actuelle : la durée moyenne des pensions à 55 ans est de vingt ans. Son coût est élevé ; ainsi le taux de cotisation vieillesse devrait être porté de 28,6 % à 80 % du salaire pour couvrir le niveau actuel des pensions sans subvention de l'Etat.

Ensuite, les bonifications pour enfants à charge, identiques à celles des fonctionnaires, et surtout les bonifications pour service rendu en temps de guerre (années doubles) contribuent à accroître les pensions. La seule prise en compte des services militaires représente 10% des prestations versées.

Enfin, les droits de réversion, bien que plafonnés à la moitié de la pension du mari, sont particulièrement avantageux. Disponibles dès 40 ans, sans condition d'âge s'il y a un enfant et sans conditions de ressources, ils contribuent fortement au déséquilibre du régime. Le coût des pensions de réversion est égal à 16% des pensions à l'E.N.I.M. contre seulement 9% dans le régime général, et s'élève à plus d'un milliard de F.

Les avantages de cette protection et les formes originales qu'elle a prises expliquent le profond attachement des marins à cette institution qui est un des ciments de la profession. Toutefois, les avantages accordés aux marins ont un coût que le déclin numérique de la marine marchande n'a fait qu'accroître et qui appelle des réformes.

#### *Le coût du particularisme*

En 1987, les ressources de l'E.N.I.M. sont de 6,7 MdsF :  
 1,9 MdF provient des cotisations ;  
 3,7 MdsF de la subvention de fonctionnement de l'Etat (55%);  
 0,9 MdF de la compensation démographique inter-régimes.

Ainsi, plus qu'un régime de répartition, l'E.N.I.M., subventionné depuis 1872, est presque un organisme de transfert au bénéfice des marins, à la charge de la collectivité nationale. Son coût s'est accru avec le déclin démographique de la population des marins de commerce : 60 000 à la fin des années cinquante, les cotisants ne sont plus que 27 500 en 1987.



Cette dégradation devrait s'accroître à l'avenir : la pyramide des âges des cotisants (voir annexe 2) a tendance à se rétrécir à la base à cause du moindre recrutement et à s'évaser vers le haut, en raison des embauches massives des années 1950-1960.

Le rapport démographique cotisants/retraités, inférieur à 1, interdit tout fonctionnement autonome.

#### *Une adaptation difficile*

Le coût élevé de l'E.N.I.M. ne suffit pas à condamner ce régime. Cependant, des aménagements sont nécessaires.

L'E.N.I.M. n'est équilibré que grâce à la subvention de l'Etat (voir annexe 13). Mais c'est en réalité un des principaux canaux de l'aide publique à la marine marchande. Dans d'autres pays, Grande-Bretagne et Danemark, celle-ci passe par des exonérations d'impôt sur le revenu des marins, dans un système où la protection sociale est fiscalisée.

L'intégration de l'E.N.I.M. dans le régime général paraît illusoire. Elle se traduirait en effet par un alignement total du régime des marins sur celui des autres salariés : retraite à 60 ans, cotisations sur le salaire réel... En outre, cette intégration conduirait à reporter la charge financière de l'Etat sur le régime général.

Enfin, les évolutions démographiques sont différenciées au sein du régime : la population des conchyliculteurs augmente et celle des pêcheurs est stable.

#### *Une réforme nécessaire*

Des aménagements sont pourtant indispensables.

Certains paraissent peu applicables. Le relèvement de la retraite de 55 à 60 ans se heurterait à une vive opposition de la profession, et serait en contradiction avec la politique actuelle d'incitation au départ en pré-retraite. De même, la modification de l'assiette et des taux de cotisation alourdirait les charges des armateurs.

D'autres aménagements mineurs peuvent réduire les coûts de gestion du régime. D'une part, la séparation de l'E.N.I.M. en deux caisses, l'une pour les pêcheurs, l'autre pour les marins de commerce, permettrait un meilleur suivi des coûts pour une hausse minime des frais de gestion (0,1% des prestations).

D'autre part, la simplification du calcul des cotisations par l'application d'un système de déclaration annuelle des salaires et la centralisation de la liquidation des prestations permettraient d'économiser 150 emplois dans quartiers maritimes et de faire passer le coût de gestion, déjà faible, de l'E.N.I.M. de 2,2 à 2% des prestations (5% pour le régime général).

Enfin, des réformes de fond sont à entreprendre : calculer la pension sur la moyenne des dix meilleures années et fixer l'âge minimum d'octroi de la pension de réversion à 50 ans.

Ces mesures devraient cependant être appliquées de manière progressive. Les marins de commerce sont en effet habitués à vivre dans le cadre de protections garanties par l'Etat. Leur statut protecteur en témoigne.

### **1.1.3. A l'abri d'un statut protecteur**

La profession de marin de commerce maîtrise l'accès au métier et le déroulement des carrières dans un cadre statutaire. Des institutions tripartites permettent le bon fonctionnement de cet ensemble.

### **a) Un accès réservé**

L'article 4 du décret du 7 août 1967 relatif aux conditions d'exercice de la profession du marin illustre : "peuvent être portées au rôle d'équipage d'un navire français les personnes qui remplissent les conditions suivantes :

- être Français,
- satisfaire aux conditions de formation professionnelle,
- remplir les conditions d'aptitude physique".

#### *Le monopole d'embauche*

Par les dispositions combinées de l'article précité et de l'article 3 du code du travail maritime, les français bénéficient d'un privilège de nationalité : "le personnel d'un navire doit, dans une proportion définie par arrêté, être français". Les arrêtés des 21.11.60 et 12.06.69 organisent ce privilège : tous les emplois du pont, de la machine et du service radio et les trois-quarts des emplois du service général sont réservés aux français.

Certains pays ont des règles analogues à celles de la France : ainsi, aux Etats-Unis, tous les officiers et 75% des marins doivent être américains. Mais la plupart de nos partenaires européens ignorent le monopole d'embauche, sauf pour les officiers (en Grande-Bretagne, Grèce, Danemark et RFA).

#### *Une formation spécifique*

Les règles d'accès sont différentes de celles que l'on peut observer dans la plupart des autres professions. En effet, la possibilité d'exercer ces emplois nécessite l'acquisition de brevets obtenus après une formation dans des institutions spécifiques.

#### *- Des filières rigides*

Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'Etat s'est préoccupé d'une meilleure préparation des capitaines marchands pour donner à sa marine de guerre des officiers auxiliaires. Déjà à cette époque, un ensemble de textes relatifs à la formation précisait les conditions d'accès à la profession.

Actuellement, la formation des officiers s'inscrit dans une réglementation par brevets. Leur possession est obligatoire pour exercer des fonctions précisément définies, sur des navires qui sont classés selon une hiérarchie stricte établie en fonction de leur tonnage et de la puissance de leur appareil propulsif. Ces règlements nationaux doivent être en conformité avec la convention internationale sur les normes de formation, adoptée par l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I) en 1978, reconnue par la France en 1984, ainsi qu'avec les conventions de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T) ratifiées par la France, relatives aux brevets et certificats de capacité.

Recrutés au niveau du baccalauréat, les candidats peuvent obtenir le brevet de capitaine de 1<sup>ère</sup> classe (C.1N.M.), qui est délivré à l'issue de quatre ans d'études

lesquelles donnent un diplôme d'études supérieures, et de cinq années de navigation effective. Ce brevet est du niveau I-II de l'Education nationale, c'est-à-dire qu'il correspond à un diplôme d'études spécialisées (Bac plus 5 ans).

Le brevet de capitaine de 2ème classe (C.2N.M.) est délivré à l'issue de trois ans d'études et de cinq années de navigation effective. Il permet d'être capitaine sur des navires de moyenne puissance, lieutenant ou second capitaine sur des navires plus importants. Compte tenu du nombre élevé de départs des C.1N.M. vers des emplois à terre en cours de carrière, ce sont les C.2N.M. qui constituent en fait l'ossature de l'encadrement de la marine de commerce.

Après un concours d'élève chef de quart, des marins ou des maîtres ayant navigué trois ans ainsi que des élèves titulaires du BEPC, peuvent en deux années d'études et six années de navigation, devenir officier chef de quart puis capitaine côtier, ou officier mécanicien de 3ème classe. Cette dernière formation, non polyvalente, dont les armateurs n'ont plus l'emploi, montre la nécessité de réformer en même temps la formation des officiers de niveau 3 est celle de la maîtrise.

La formation des hommes d'équipage comprend deux certificats. Le premier, le certificat d'aptitude maritime (C.A.M), en voie d'extinction, est délivré après un an d'études seulement, ce qui signifie une formation initiale des marins traditionnellement peu qualifiée. 80% des marins ont ainsi un niveau inférieur ou égal au certificat d'études primaires (C.E.P). Le certificat d'aptitude professionnelle maritime (C.A.P.M.), est délivré après trois années d'études. Créé en 1986, il consacre l'introduction de la formation polyvalente pour les marins et l'amélioration de leur qualification (voir annexe 4).

#### - Des écoles spécifiques

La formation des officiers est dispensée dans les écoles nationales de la marine marchande (E.N.M.M), situées au Havre, à Marseille, Nantes et Saint-Malo. Ce sont des établissements publics dont les ressources proviennent de subventions de l'Etat et des collectivités locales, de la collecte de la taxe d'apprentissage, de contrats de formation. 806 élèves sont actuellement en formation dont 385 en C1NM, 270 en C2NM et 93 au niveau 3 (voir annexe 3).

Les marins relèvent de deux collèges d'enseignement technique maritime (C.E.T.M), annexés aux E.N.M.M de Saint-Malo et Marseille, ainsi que des écoles maritimes et aquacoles (E.M.A) de Bastia, Audierne et Nantes. Ces E.M.A sont intégrées à une association dont le Conseil d'administration est tripartite, l'association de gestion de l'enseignement maritime et aquacole (A.G.E.M.A). Son financement est assuré à 47% par l'Etat ; le reste provient de taxes parafiscales, du Fonds social européen, de subventions des collectivités locales et de la participation des familles.

Au total, 68 MF sont attribués à la formation par la direction des gens de mer.

Les formateurs de l'enseignement maritime des E.N.M.M appartiennent à un corps militaire, bien qu'actuellement ils soient tous issus de la marine de commerce. Ce statut leur permet de conserver des salaires équivalents à leur rémunération antérieure. Toutefois, des professeurs techniques de l'Education nationale interviennent aussi dans ces écoles. En revanche, les professeurs des E.M.A ont des rémunérations alignées sur celles de l'Association de Formation Professionnelle (A.F.P.A).

### *Une sélection rigoureuse*

Pour avoir l'autorisation d'exercer leur métier, les marins doivent subir annuellement des contrôles stricts effectués par les 37 médecins des gens de mer. Des arrêtés ministériels fixent les conditions d'aptitude physique : acuité visuelle et auditive, résistance nerveuse ...

Ces contrôles d'aptitude sont reconduits au cours de la carrière et peuvent entraîner l'exclusion de la profession. Ils sont d'autant plus indispensables que les conditions de travail à bord des navires demeurent difficiles. La pénibilité du travail a d'ailleurs conduit certains pays (R.F.A., Belgique, Israël) à renforcer les contrôles médicaux, notamment psychologiques.

### **b) Une promotion organisée dans une carrière protégée**

Le déroulement des carrières a été conçu pour accueillir des hommes jeunes, susceptibles de consacrer à ce métier la totalité de leur vie de travail et d'occuper très tôt des postes de responsabilité. Ainsi, la carrière type d'un officier, entré dans la profession dans les années soixante, commence avec le grade de lieutenant à 22 ans, se poursuit avec celui de second capitaine à 30 ans et de capitaine à 40 ans. L'âge auquel on atteignait les postes de responsabilité à bord des navires a constitué un attrait classique du métier. De même, les marins peuvent par promotion interne occuper des emplois de maîtrise : maître timonier, maître mécanicien, maître d'équipage.

La carrière se déroule à l'ancienneté. Mais rien n'empêche les navigateurs de suivre un parcours professionnel plus riche s'ils acceptent une certaine mobilité et un recyclage périodique de leur formation. La relative souplesse de ce système permet donc de rendre compatible l'existence de cloisonnements entre filières (niveau 3, C.2N.M., C.1N.M.) avec celle d'un droit de circulation étendu à la profession toute entière, sous réserve d'acquisition des titres correspondants.

Parallèlement, les partenaires sociaux ont le souci de maîtriser les flux de main-d'oeuvre afin de garantir la protection de l'emploi, la promotion et l'adéquation de la formation aux besoins des armateurs. Cette préoccupation se traduit par la fixation du nombre de places offertes aux concours.

Elle se traduit aussi par l'instauration d'un statut afin de stabiliser la main-d'oeuvre et de favoriser son intégration au sein de la profession.

### **c) Un lien de travail statutaire**

#### *La couverture de la profession par un statut*

Juridiquement, les relations entre un armateur et ses navigateurs sont de droit privé. Par le biais des conventions collectives de branche ou d'entreprise, comme dans tous les secteurs, les syndicats patronaux et de salariés mettent en oeuvre un ensemble de règles, rendues obligatoires à toute la profession par un arrêté d'extension du ministre du travail.

Mais au-delà de cette négociation individuelle et collective du contrat de travail et de la convention, l'analyse de la réalité des relations sociales conduit à constater que son mode de régulation est de type statutaire. On peut considérer qu'un statut est un ensemble de règles juridiques octroyées qui s'appliquent

automatiquement à la relation de travail dès lors qu'elle s'inscrit dans le champ professionnel de celui-ci.

Il s'agit d'une réalité de droit pour les états majors de la Compagnie Générale Maritime (C.G.M) et de la Société Nationale Corse Méditerranée (S.N.C.M), entreprises publiques, dont les conditions d'emploi sont réglées par décret. Mais il s'agit également d'une réalité de fait pour les navigants de l'ensemble des compagnies. L'essentiel de la relation de travail est déterminé par le code du travail maritime, le code des pensions et les conventions collectives qui aménagent des relations proches de celles de la fonction publique :

- un mécanisme de titularisation dans l'entreprise, après un stage de 12 ou 24 mois d'embarquement pour les officiers,
- un mécanisme de stabilisation dans la fonction après deux ans d'ancienneté, pour les officiers et marins au large,
- un système de promotion fondé pour partie sur l'ancienneté,
- une affectation au poste de travail et un contenu de travail déterminés, non par la volonté de l'employeur, mais par le brevet obtenu,
- un système rigide en matière de cumul et de remplacement de fonctions,
- la reprise d'ancienneté lors du passage d'une entreprise à une autre,
- des commissions d'enquête paritaires pour les sanctions, la déclaration d'inaptitude, le licenciement disciplinaire,
- la fixation préalable de l'ordre des licenciements collectifs pour motif économique : d'abord les officiers subalternes, ensuite les officiers de faible ancienneté,
- la restriction des avantages conventionnels aux seuls officiers brevetés, qui fonctionne comme un mécanisme d'exclusion.

Au total s'est donc mis en place un statut réservé aux officiers titularisés, stabilisés, brevetés, et aux marins titularisés.

#### *L'absence de politique sociale d'entreprise*

L'existence de ce statut atténue considérablement le lien entre le navigant et l'entreprise. Le lien juridique qui existait autrefois entre le marin et le navire a disparu. Si, désormais, le contrat d'engagement maritime est formellement passé avec l'armateur, il ressort des entretiens menés que les navigants sont attachés à la profession et non pas à l'armateur, au brevet et non pas au contrat de travail.

Cette situation entraîne une relative pauvreté de la négociation collective dans l'entreprise. En effet, les rapports sociaux dépendent entièrement de dispositions conventionnelles ou statutaires. Dans les domaines pour lesquels l'entreprise a une marge d'autonomie, comme celui des salaires, l'armateur utilise peu cette liberté pour individualiser la relation de travail. Les rémunérations varient ainsi assez peu d'un individu à l'autre. Les différences sont collectives et, soit tiennent à l'activité de la compagnie (pétrole, vrac,...), soit sanctionnent le rapport de forces dans l'entreprise (un lieutenant de la C.G.M. a la même solde qu'un second capitaine de la compagnie Delmas-Vieljeux). Cette situation est renforcée par les accords annuels de revalorisation des rémunérations qui s'appliquent uniformément à tous les salaires réels.

Ce type de relation laisse peu de place à la définition d'une politique sociale d'entreprise. De manière significative, les compagnies n'ont pas de direction des relations humaines, les relations avec le personnel étant assurées par le directeur

d'armement, qui gère en même temps les navires et les marins. Les instances de représentation du personnel au sein de l'entreprise (comité d'entreprise, comité d'hygiène et de sécurité, section syndicale d'entreprise) n'ont jamais été de véritables lieux de dialogue. Ce dernier s'opère entre direction et fédération syndicale. C'est à ce niveau qu'interviennent les responsables syndicaux, et c'est le secrétaire de la fédération qui vient négocier les accords d'entreprise.

L'économie ainsi faite d'une relation sociale et d'une politique sociale d'entreprise pose des problèmes difficiles lorsque la régulation statutaire et la représentation syndicale entrent en crise, car il n'y a plus de lieu institutionnel de discussion.

#### **d) Des relations sociales tripartites**

##### *Les syndicats de navigants : une puissance ancienne*

Les syndicats C.G.T. de marins ont été créés après la première guerre mondiale. Comme dans d'autres professions très organisées, une structure syndicale, partie d'une confédération ouvrière, a progressivement regroupé la majorité des salariés : vers 1965, environ 70% des marins et officiers du commerce étaient syndiqués.

La qualification, gage d'autonomie vis-à-vis des entreprises, la fierté professionnelle, le mode de vie qui renforce les liens de solidarité, favorisent alors l'engagement syndical.

La puissance syndicale provient en outre de l'unité qu'ont su conserver les syndicats de marins C.G.T. lors de la scission de 1947. De ce fait, certains d'entre eux ont pu adopter des positions en partie indépendantes de celle de la confédération. L'unité de la profession a ainsi parfois permis de dépasser les clivages politiques.

Cette unité s'appuie paradoxalement sur une pluralité de syndicats de métiers. Longtemps, chaque corps de métier a eu une organisation particulière : officiers du pont, de la machine, radios, personnels hôteliers des paquebots...

La crise a provoqué une recomposition du paysage syndical qui s'est manifestée par la réduction du nombre des syndicats de métiers, l'affirmation du pluralisme syndical et la diminution du nombre des adhérents. Le syndicat C.F.D.T. longtemps minoritaire, fait désormais jeu égal avec la C.G.T. chez les marins et la dépasse chez les officiers. Le syndicat C.G.C. des officiers devient majoritaire aux élections professionnelles. De plus, des syndicats ont fusionné : ceux des officiers C.G.T. d'une part, ceux des officiers et des marins C.F.D.T. du commerce et de la pêche d'autre part.

Enfin, les syndicats sont aujourd'hui affaiblis : le taux de syndicalisation peut être estimé à 45 %. La C.G.T. ne compte plus que 4300 adhérents, essentiellement dans le secteur portuaire et les entreprises publiques.

##### *Le C.C.A.F. : d'un club d'armateurs à une fédération patronale*

On utilise encore l'expression "armateur" bien qu'il n'y ait plus depuis longtemps d'entrepreneurs individuels, mais des compagnies de navigation. Elles ne sont souvent qu'une branche d'un holding financier ou un maillon dans la chaîne intégrée d'une grande industrie comme celle du pétrole.

Traditionnellement les armateurs - ils le reconnaissent eux-mêmes - ont un comportement spéculatif ; le mode ancien de fonctionnement de la marine marchande consistait à emporter des contrats auprès des chargeurs, à parier sur la

réussite ou l'échec d'un voyage. Aujourd'hui encore, le *tramping* fonctionne sur ce mode et cet état d'esprit n'a pas disparu. Dans un marché qui connaît de fortes variations cycliques, il y a par ailleurs d'importantes possibilités de profits sur la vente et l'achat de navires.

Pourtant, les armateurs ont dû renoncer à leur individualisme pour s'organiser face aux syndicats, et pour établir une concertation avec l'Etat. Le comité central des armateurs de France (C.C.A.F.) s'est donc créé dès 1892.

Depuis cette époque, il est le partenaire habituel des syndicats. Il est cosignataire des conventions collectives de 1947-48 et 1950 qui forment un des piliers des relations sociales dans la profession. Pendant les trente années d'après guerre, les conditions de travail, les congés et les salaires ont fait l'objet d'accords nationaux. Mais depuis 1984 il n'y a plus eu de négociations de branche.

En 1987, le CCAF compte encore 114 membres, mais une petite dizaine d'entreprises concentre la majeure partie des navires et des effectifs. Toutefois, le CCAF ne regroupe pas toutes les entreprises de navigation ; le Bureau Central de la Main d'Oeuvre Maritime (B.C.M.O.M.), qui a une définition plus large de la profession, compte aujourd'hui 196 adhérents. En fait, le CCAF est dirigé par les responsables des plus grands armements du long cours.

### *Les lieux du tripartisme*

L'interpénétration du public et du privé est permanente dans la marine marchande. Des missions de service public sont assurées par des personnes privées, d'autre part la profession est associée aux choix publics.

Le conseil supérieur de la marine marchande a été créé en 1896 comme organisme d'études et de conseil au ministre de la marine. Dès cette époque, outre des parlementaires, des fonctionnaires, des personnalités extérieures et des militaires, il comprend des représentants des armateurs et des officiers navigants, à titre individuel. En 1948, la représentation des syndicats est prévue expressément.

En fait depuis cette époque, le conseil ne s'est réuni qu'assez rarement. Mais ses travaux ont participé à la mise en oeuvre de politiques importantes. Le mémorandum de son président, M. Léonard, a contribué à l'élaboration du plan marine marchande de 1986. Il lance actuellement un débat sur l'option zéro de la marine de commerce.

D'autres commissions spécialisées participent à la gestion de la profession :  
la commission nationale de l'emploi, créée en 1968, délibère sur les problèmes de chômage, d'emploi et fixe le niveau des besoins de formation ;

le conseil supérieur de l'E.N.I.M. s'occupe des problèmes de prévoyance et de pensions ;

le comité spécialisé de la formation professionnelle statue sur la définition des formations, leur contenu, et fixe chaque année le nombre de places offertes à l'entrée des écoles en fonction des besoins prévisibles des compagnies ;

la commission nationale de prévention des accidents a été créée en 1978 sur recommandation du Bureau international du travail ;

la commission centrale de sécurité délivre les certificats de navigabilité.

Le placement de la main d'oeuvre est assuré par le Bureau central de la main d'oeuvre maritime (B.C.M.O.M.), association créée en 1968, financée par le C.C.A.F. et qui a bénéficié d'une subvention de l'A.N.P.E. aujourd'hui contestée par cette administration. Cet organisme géré paritairement par les armateurs et les syndicats,

est chargé de centraliser les demandes d'emploi des marins n'ayant plus d'embarquement et de faire connaître ces demandes aux compagnies. Il ne comporte à Paris qu'un établissement qui a une structure très légère et ne peut de ce fait que partiellement assurer des missions de reconversion dans des emplois à terre. En 1987, le B.C.M.O.M. a enregistré 8493 inscriptions comme demandeurs d'emplois et trouvé 2462 embarquements soit un taux de placement de 29%.

Les marins sont majoritairement attachés à cette institution, même si beaucoup d'entre eux, en particulier les marins non stabilisés dans leur fonction, ne sont pas obligés de s'y inscrire.

L'union sociale maritime (U.S.M.) a été créée en 1939 à l'initiative des armateurs. Depuis 1945, son financement est assuré par des cotisations obligatoires de l'ensemble des compagnies. L'U.S.M. gère toute une gamme de services sociaux à l'attention des marins et de leur famille. Elle emploie 87 agents dont 60% d'assistantes sociales qui sont en poste dans les principaux ports, et qui se sont occupées en 1986 de 3000 dossiers.

Enfin, l'association pour la gestion des institutions sociales et maritimes (A.G.I.S.M.) gère les 12 maisons des gens de mer dont la construction a été financée par l'E.N.I.M.

La profession de marin de commerce a donc acquis plusieurs des caractères d'une corporation sous l'influence tutélaire de l'Etat : accès réservé, statut protecteur et gestion tripartite. Sa structure actuelle est l'héritage d'un équilibre qui s'était établi entre des sujétions - dureté des conditions de vie en mer, obligation de défense - et des avantages concédés en contrepartie, notamment un système de pensions.

Les fondements de ce pacte entre l'Etat et les marins ont été progressivement modifiés : la suppression définitive de l'inscription maritime par la loi du 9 juillet 1965 a sanctionné le processus de spécialisation des marines de guerre et de commerce. Parallèlement les avantages relatifs particuliers octroyés aux marins se sont réduits avec le développement de la protection sociale des autres groupes professionnels.

De l'ancien équilibre, il n'est resté que les institutions alors que l'environnement économique et social se modifiait : au cours de la période de prospérité qu'a connue la France après 1945, la profession a trouvé un nouvel équilibre entre des contraintes tenant à la nature du métier et des compensations financières.

Au temps de la stratégie a succédé celui de la productivité.

## **1.2. LES FRUITS DU PROGRES : UN PARTAGE EQUITABLE**

Marqués par la tradition, les gens de mer ont été conduits à s'adapter aux transformations techniques et professionnelles suscitées par la modernisation de la marine marchande. De nouvelles contraintes sont apparues ; l'originalité du métier en a été affectée. Les marins, cependant, ont en partie profité du partage des fruits de la croissance.

### **1.2.1. Une adaptation réelle, une conversion imparfaite.**



L'effort de modernisation a été encouragé par les pouvoirs publics, notamment par le plan Morin en 1965 et le plan de modernisation de la flotte de 1975-1979.

Les innovations techniques concernent désormais le coeur du métier du marin : la conduite des navires. La technique propre aux professions maritimes est désormais moins discernable ; l'identité sociale des marins s'est atténuée. Cette transformation reste néanmoins inachevée.

### **a) Une adaptation réelle**

Le progrès technique s'est développé dans trois directions : l'automatisation des navires, l'augmentation de leur taille et l'accélération de leurs rotations ; celles-ci ont permis une croissance forte de la productivité qui s'est accompagnée d'une évolution quantitative et qualitative de l'emploi.

#### *Une métamorphose du métier de marin*

- Des innovations techniques qui se répercutent sur l'emploi

Avant 1945 les innovations avaient porté sur la propulsion des navires (passage de la voile à la vapeur puis au diesel). Après la guerre, elles touchent surtout les fonctions de conduite, de contrôle et de communication. Le gyro-pilote (commande automatique du gouvernail qui remplace l'homme de barre en route libre) et surtout le radar ont permis de réaliser des gains importants de productivité et de décharger les hommes des travaux de routine et de surveillance.

D'autres innovations techniques sont apparues, mais avec des répercussions mineures sur le contenu et l'organisation du travail (système de point par satellite, sondeur à ultrasons).

En revanche, une deuxième étape, décisive, est franchie au milieu des années soixante avec l'application à la conduite des navires des retombées de l'informatique puis de l'électronique. Les instruments de commande et de contrôle des appareils de même nature sont progressivement centralisés. Le contrôle s'effectue par capteurs, la surveillance du fonctionnement des moteurs et des groupes électrogènes se fait à distance et l'appareil propulseur devient lui aussi télécommandé. Depuis peu les micro-ordinateurs sont utilisés pour faciliter les quarts des officiers, que le navire soit au port ou en mer : système CODIAP et CODIAM chez Delmas-Vieljeux, qui sont capables de réchauffer la machine et d'effectuer les essais nécessaires sans aucune intervention humaine.

L'automatisation des alarmes (incendie, voie d'eau, panne) supprime les rondes et centralise l'information à la passerelle.

La généralisation de l'informatisation devrait permettre l'apparition de navires de haute technicité à bord desquels un nombre réduit de marins est nécessaire.

Au total, cette automatisation entraîne une forte diminution des effectifs embarqués. Ainsi les premiers navires automatisés en 1967 ont permis de diminuer les effectifs de plus de quinze unités, de 45 à moins de 30 navigants. Depuis, la sophistication des équipements a permis la poursuite de ce mouvement. Le porte-conteneur Korrigan armé initialement avec 36 marins navigue aujourd'hui avec 27 hommes. Le porte-conteneurs La Pérouse, encore en construction aura 17 navigants.

L'augmentation de la taille des navires accroît le tonnage transporté par

homme. De 1962 à 1984 le rapport tonne-mille par poste de travail a été multiplié par huit. Le mouvement semble devoir se poursuivre : les 12 navires Econ mis en service par les U.S. Lines ont une capacité unitaire de 4 000 conteneurs équivalent 20 pieds (EVP) contre 1 500 à 2 000 pour les navires actuellement en service en France.

Enfin, la vitesse de rotation des navires a été accrue par l'augmentation de la puissance de propulsion et l'amélioration de la technique de chargement, la manutention horizontale et les portiques à conteneurs.

Ces transformations techniques se répercutent sur l'emploi. Alors que le tonnage de la flotte triplait de 1962 à 1980, de 4 MTJB à 12 MTJB, le nombre de postes de travail passait de 40 012 à 13 814 dans la même période.

Ces évolutions quantitatives s'accompagnent d'une transformation du métier.

#### - La transformation du métier : le développement des qualifications

Le progrès technique a induit une évolution de l'organisation du travail et une modification du niveau des qualifications.

Réglée par le décret du 31 mars 1925, l'organisation du travail reposait sur quelques grands principes :

- la répartition fonctionnelle du travail distinguait trois services : le service pont assurant les tâches liées à la conduite du navire - définition des routes, surveillance, guidage et opérations commerciales -, le service machine consacré à la propulsion, à la production d'énergie et à l'entretien du navire, le service général assurant les tâches d'intendance - nourriture, ménage ;

- un cadre hiérarchique structurait fortement cette organisation du travail : commandant, officiers supérieurs (second capitaine et chef mécanicien), officiers subalternes (officiers mécaniciens et officier radio-électronicien), maistrance et enfin hommes d'équipage ;

- la conduite des navires était assurée en continu, sept jours sur sept, par des bordées de quatre heures au service pont et des quarts au service machine ; le reste du personnel effectuait un travail à la journée.

A ce schéma classique s'est substitué progressivement (décrets de 1964, 1977 et 1983) un schéma moderne regroupant les services de conduite-exploitation d'une part, d'entretien-réparation, d'autre part. Le personnel de conduite continue de travailler par quarts ; en revanche le personnel mécanicien travaille désormais à la journée. La mécanisation plus poussée de la manutention (ouverture automatique des cales, manoeuvre des ancres) réduit les tâches d'exploitation.

Le contenu du travail a aussi été modifié. La surveillance des équipements constitue une part importante du travail. L'effort mental a progressivement remplacé la difficulté physique. Des appareils actuellement testés devraient automatiser, au moins partiellement, les manoeuvres d'entrée et de sortie des ports qui exigeaient une expérience particulière. Les hommes d'équipage doivent moins souvent procéder à des réparations lourdes mais plutôt remplacer les pièces défectueuses.

Enfin, et cet exemple est symbolique, les radars rendent obsolète la qualification des vigies dont l'orgueil professionnel était de signaler les navires dès qu'ils apparaissaient à l'horizon. Ainsi, l'amarinage des gens de mer, c'est-à-dire l'acquisition du savoir-faire maritime, devient moins nécessaire : les compétences proprement maritimes laissent la place à une qualification technique ; il s'agit de maîtriser des automatismes complexes et coûteux.

Les tâches manuelles les moins qualifiées sont supprimées par

l'informatisation . Une tendance à l'augmentation du niveau moyen de qualification est aisément discernable : la proportion d'officiers parmi les navigants atteint aujourd'hui 40 % sur les navires les plus modernes. En moyenne, la part de l'encadrement est passée de 22 % en 1960 à 32 % en 1988 (Cf annexe 7). Elle ne représentait pas 10 % au début du siècle. A l'avenir, sur les navires de haut niveau technique, les hommes d'équipage auront presque disparu.

L'élévation des qualifications, la standardisation des compétences à bord ont rendu nécessaire la modification de la formation

#### - La révolution de la polyvalence

En premier lieu, la réduction des effectifs de navigants a entraîné une diminution des places offertes aux concours : 210 pour le C1NM en 1977, 50 en 1987. Surtout, le nombre de spécialistes a diminué.. Le nombre de brevets a ainsi été réduit, passant de 25 à 11 en quelques années. La centralisation de la conduite du navire sur la passerelle et la suppression du quart-machine ont exigé en particulier que soit repensée la formation de l'officier responsable du quart centralisé et plus généralement la formation des officiers du pont.

Enfin, l'évolution technique a rendu périmée la division traditionnelle de l'équipage entre le pont et la machine. En France, sous l'impulsion du Centre d'études marines nouvelles, s'est imposée l'idée d'une réforme de la formation par l'introduction de la polyvalence. Amorcée par des expériences locales, cette réforme, d'ailleurs mal ressentie à l'origine par les marins, a été instituée par le décret du 31 mars 1967.

La réforme a eu pour objectif d'unifier l'enseignement donné aux officiers, de rendre leurs compétences polyvalentes au pont et à la machine et d'accroître leur technicité. Elle devait favoriser l'établissement d'une organisation du travail fondée sur la nature des tâches à accomplir et sur une utilisation diversifiée des membres de l'équipage. La réforme facilitait ainsi la réduction des effectifs rendue nécessaire par les contraintes de la compétitivité.

La polyvalence désenclavait aussi la formation maritime et encourageait les carrières courtes. D'éventuelles reconversions devenaient plus faciles. Les titres délivrés par les écoles de la marine marchande devenaient négociables sur le marché du travail, maritime ou non maritime.

La modernisation des techniques et une évolution qui gomme les originalités du métier ont supprimé certains de ses attraits.

#### *La disparition de certains attraits du métier*

Malgré certaines améliorations dans les conditions de vie et de travail à bord (voir annexe 15), le sentiment qui domine est celui de la perte d'attrait du métier.

Certains travaux pénibles physiquement ont disparu. Sans remonter aux soutiers qui chargeaient en charbon les chaudières à vapeur, de nombreux métiers comme celui de graisseur ont connu une extinction progressive. L'automatisation permet de supprimer les quarts à la machine. Ainsi, les rythmes de travail tendent à s'assimiler à ceux d'une journée normale, à la réserve près, des interventions nocturnes en cas de pannes et des manoeuvres d'entrée et de sortie des ports.

Durant les années soixante-dix, avec la construction de navires modernes, les armateurs ont accompli des efforts importants en matière d'ergonomie et de loisirs.

Certains navires sont équipés de salle de sport, de piscine, de salle de jeux. Les cabines sont individuelles, climatisées et plus spacieuses. Les aménagements tentent de recréer l'atmosphère à terre : ainsi, les lieux de vie à bord de certains navires sont disposés autour d'un espace appelé la "place du village". De l'avis de tous, la nourriture est abondante et satisfaisante à tous égards.

Les marins constatent cependant une intensification du travail et la fin d'un mode de vie auquel ils étaient attachés.

La rapidité des rotations transforme la navigation en une série rapide d'entrées et de sorties de ports. Les heures de travail sont plus irrégulières, et, à l'aléa traditionnel du gros temps, s'ajoutent des rythmes de navigation plus intenses.

Au pont, les temps de veille peuvent dépasser 24 heures. A la machine, le travail est rythmé par la nécessité de réparer immédiatement les multiples petits incidents qui surviennent sur des machines très automatisées.

Les navigants supportent donc une réelle fatigue nerveuse. Celle-ci est souvent renforcée par l'ennui de la vie à bord. Des escales constituaient un des charmes du métier ; aujourd'hui, il faut huit heures pour décharger un porte-conteneurs au Havre ou à Rotterdam ; il n'est donc plus possible de visiter l'intérieur du pays, d'autant plus que les ports sont désormais éloignés du centre des villes. La vie collective à bord a disparu, sauf au moment des repas. La solitude est parfois durement ressentie à bord de navires comme l'Atlantic Cartier, qui, long de 292 mètres, est armé avec 21 marins. Au coeur de l'Etienne Denis, la place du village, salon organisé autour d'une piscine, reste vide. Les liens de camaraderie se nouent difficilement entre équipes tournant très rapidement. Les fêtes traditionnelles, comme celle du passage de l'Equateur, ne sont plus célébrées.

L'intérêt que pouvait représenter l'exercice de responsabilités au cours de la carrière est plus limité. Les perspectives de promotion se sont restreintes du fait de la réduction du nombre des navires. La probabilité d'accéder au poste de commandant est devenue faible. Certains officiers sont aujourd'hui encore lieutenants à l'âge de 40 ans.

Cette perte d'attrait du métier contribue à ce que l'identité culturelle des marins soit moins facile à discerner.

### *Une identité sociale qui s'estompe*

La fierté d'un métier hérité de longues traditions est entamée. Le sentiment d'appartenir à une communauté en marge de la société s'estompe chez les marins au fur et à mesure que leur métier se banalise et que leur isolement se réduit. Les conditions de vie se rapprochent de ce qu'elles sont à terre.

Les plus âgés d'entre les marins, qui ont connu "l'âge d'or", sont amers devant la disparition de ce qui faisait l'intérêt de leur métier. Le fait que 47 candidats seulement se soient présentés au concours d'entrée de C.1N.M. en 1986 (contre 569 en 1977) traduit une désaffection inquiétante pour la profession. Si les jeunes se détournent de ce métier, toutes les réformes entreprises n'empêcheront pas sa disparition.

La spécificité du groupe social tend à disparaître. Longtemps caractérisée par une surreprésentation des populations côtières, et particulièrement bretonnes, la profession des marins de commerce voit son recrutement se diversifier. Ainsi, dans les écoles d'officiers, les élèves venant de l'intérieur des terres, et notamment d'Ile-de-France, sont en nombre croissant. La transmission familiale du métier est moins

fréquente qu'autrefois. Seuls 15 % des élèves des formations polyvalentes ont un père marin.

A cette insertion croissante des marins dans le marché du travail national correspond un rôle accru du droit du travail général dans la profession de marin.

Dans le passé, l'existence de deux droits du travail se justifiait par les différences de situation entre le bord et la terre. Le développement du droit du travail général, alors que le code du travail maritime évoluait peu, a posé le problème de leur coexistence. On a longtemps considéré que l'introduction de dispositions générales dans le droit du travail maritime, nécessitait une mention expresse dans les textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, il a fallu attendre 1977 pour que la loi de 1936 sur les délégués du personnel soit appliquée aux marins de commerce.

Toutefois, l'absence de référence explicite aux marins n'empêche pas que désormais la législation nationale bénéficie aux navigants : les armateurs ont ainsi appliqué les lois sur l'intéressement et la participation qui n'ont pas été étendues au code du travail maritime. Surtout, un arrêt de la cour d'appel de Rennes de 1988 précise qu'en l'absence de règles explicites dans le code du travail maritime, le droit du travail général s'applique.

Au total, le processus de modernisation de la marine marchande a eu tendance à aligner le sort des marins du commerce sur celui des travailleurs à terre.

Cependant, aussi poussée qu'elle ait pu être, cette modernisation reste inachevée.

### **b) une conversion imparfaite**

La voie de la modernisation n'a pas été suivie jusqu'à son terme. Trois pôles de résistance à cette évolution peuvent être identifiés : le droit, l'organisation du travail et une crainte devant l'internationalisation.

#### *Un droit du travail maritime contesté*

Si le droit maritime est le plus souvent inapplicable parce que désuet (l'article 58 contient encore, par exemple, des références aux navires à voile), et si la place du droit du travail général est aujourd'hui prépondérante, il reste des dispositions contestées dans la réglementation maritimes. Les décrets de 1967 et 1977 qui fixent les conditions de sécurité en matière d'effectifs et d'organisation du travail aboutissent en fait à donner à l'administration maritime un pouvoir très étendu dans la détermination du fonctionnement des navires. Alors que l'intention initiale était de cantonner l'administration à un rôle de vérification des conditions de sécurité, la possibilité donnée aux organisations syndicales de contester le rôle d'équipage fixé par l'armateur conduit les administrateurs des affaires maritimes saisis d'un recours à se substituer aux chefs d'entreprise. Cette source de rigidité renforce les résistances à une transformation complète de l'organisation du travail.

#### *Une mutation inachevée du métier*

Le décloisonnement des fonctions et des formations n'a pas été mené à son terme. Les progrès des moyens de communication, leur facilité d'utilisation rendent désormais moins nécessaire la présence d'un officier radio. En effet, l'officier de quart peut aujourd'hui assurer la veille radio, mais le décret du 26 novembre 1987

n'autorise encore que des dérogations à l'obligation de présence d'un officier spécialisé. Seule la modification des normes de l'Organisation maritime internationale (O.M.I) permettra d'harmoniser le droit et l'évolution technique. Le maintien à Nantes d'une formation de huit élèves officier radio-électricien en 1987 est à cet égard discutable.

La polyvalence de formation ne s'est pas accompagnée d'une entière polyvalence de fonctions. Il a fallu attendre vingt ans pour que la polyvalence effective des officiers (quarts alternés à la machine et au pont au cours d'un même embarquement) entre dans les faits. Elle se heurte à de nombreuses résistances, notamment parcequ'elle constitue une menace pour les officiers titulaires d'anciens brevets, encore nombreux à bord des navires.

La formation connaît aussi, malgré les réformes, certains retards. La mise en place du C.A.P. polyvalent en trois ans pour les marins n'est intervenue qu'à la rentrée scolaire 1986.

Le contenu de la formation semble à beaucoup d'élèves inadapté aux réalités actuelles. Par exemple, l'apprentissage de l'utilisation des radars dans les E.N.M.M. ne se fait pas avant la deuxième ou la troisième année. La théorie enseignée concerne souvent des aspects vieillis et obsolètes de la navigation.

De plus, on continue d'exiger un certain nombre d'années de navigation pour l'obtention des brevets alors que le déclin de la flotte ne permet plus de remplir convenablement cette condition. L'équipement en simulateurs pourrait permettre de réduire les longs stages embarqués. La difficulté d'atteindre le temps de navigation réglementaire semble particulièrement marquée à la machine, où les brevets traditionnels sont encore nombreux.

Cet effort inachevé de modernisation et les rigidités de la formation des équipages expliquent un certain retard dans l'adaptation des effectifs à bord.

Si les armateurs français ont cherché à ajuster les effectifs embarqués au niveau technique du navire, les armateurs étrangers se sont orientés plus résolument et plus précocement vers des équipages réduits.

Ainsi, trois navires suédois récemment rachetés par la C.G.M. ne seront pas armés à 21 marins comme auparavant, mais par un équipage de 24 hommes. De même, le nouveau ferry Nord-Pas-de-Calais de la S.N.C.F. conserve deux commandants et un chef mécanicien, alors que la présence de toutes les commandes machine en timonerie aurait permis, dans le cadre d'une pleine application de la polyvalence, l'alternance au poste du chef et du commandant.

L'armement japonais a su au contraire négocier avec les syndicats une réduction systématique et progressive des effectifs : un premier navire, le Pioneer ship a d'abord été armé à 11 hommes. Un plan d'adaptation de 50 navires armés à moins de vingt hommes a été mis en place. Actuellement, 200 porte-conteneurs japonais sont armés avec moins de vingt marins.

### *La crainte de l'internationalisation*

La formation des officiers est restée trop imprégnée par les besoins de la marine marchande sous pavillon français. En effet, même si la compétence des navigants français est reconnue, ils sont peu présents dans les flottes étrangères, à la différence de leurs collègues britanniques ou belges. Alors que sa flotte est très réduite, la Belgique forme plus de cent officiers destinés à naviguer dès 1992 sous pavillon étranger.

Les élèves officiers reconnaissent que les officiers ne savent pas se placer sur le marché international. La crainte de perdre certains avantages sociaux et salariaux

demeure très vive.

En définitive, les résistances au changement sont encore réelles. Le poids des traditions n'a pas permis de tirer parti de toutes les virtualités que contenait l'évolution des techniques. Il reste que la modernisation a été puissante, comme en témoigne le niveau des gains de productivité. Le prix payé a été la baisse des effectifs, à un rythme de 4 % par an de 1970 à 1984. La contrepartie a été l'amélioration du niveau de vie des marins.

### **1.2.2 .La contrepartie des efforts : une amélioration des conditions de vie**

Dans une période de prospérité caractérisée par l'expansion des transports internationaux maritimes (500 Millions de Tonnes transportées en 1950, 3600 en 1980), l'effort de modernisation entrepris et les progrès de productivité ont permis de dégager un surplus dont les navigants ont revendiqué leur part avec succès. De ce fait, leur situation matérielle peut paraître aujourd'hui satisfaisante.

#### **a) Les marins ont su conquérir les fruits de la prospérité**

##### *Un partage favorable aux marins*

Le surplus de productivité obtenu, +14,6 % par an en moyenne de 1962 à 1977, (voir annexe 10) a bénéficié en grande partie aux navigants, soit sous forme d'augmentation des salaires, soit sous forme de diminution du temps de travail.

Ainsi, une étude du C.E.R.L.I.C. (Etude de la productivité de la chaîne de transport maritime et portuaire, Paris 1979) montre que de 1969 à 1977, l'ensemble des navigants a bénéficié d'une augmentation moyenne des salaires par tête de 6,5 % par an en francs constants et d'une réduction du volume de travail de 3,5 % par an.

Les conditions de vie sont certes sensiblement différentes selon le type de navigation - les salaires du long cours sont plus élevés que ceux du cabotage - selon le type de transport - les congés sont plus importants dans le transport pétrolier - selon les compagnies - la C.G.M. pratique des salaires plus élevés et accorde des congés plus nombreux -. Mais la tendance générale observée demeure la même au sein de cette mosaïque de situations particulières.

Les salaires des navigants connaissent une forte augmentation jusqu'au début des années quatre-vingt, date à laquelle la tendance s'infléchit. Le salaire de référence choisi pour les officiers, (salaire minimum d'un second capitaine ayant vingt ans d'ancienneté et navigant sur un cargo au long cours ; voir annexe 10) passe ainsi de 2 000 FF en 1965 à 11 000 FF en 1982, soit une augmentation de 10% par an. De 1982 à 1987, ce même salaire passe à 13 000 FF, soit une hausse annuelle moyenne de 4%.

Cette évolution est aussi très nette en matière de pouvoir d'achat. Il progresse fortement de 1965 à 1973, se stabilise jusqu'en 1982 et tend à diminuer depuis cette date. Le salaire de référence des officiers aux prix de 1987 passe ainsi de près de 11 000 FF en 1965 à 14 500 FF en 1973, 14 750 FF en 1982 et régresse à 13 750 FF en 1987 (voir annexe 10).

Le salaire et le pouvoir d'achat des marins connaissent des évolutions semblables.

En matière de durée du travail, il faut distinguer durée annuelle et durée hebdomadaire. Au long cours, les congés passent de six jours par mois d'embarquement (décret du 15 juin 1946) à dix jours en 1953, quinze jours en 1971,

et 17,75 en 1982, sans changement en 1988.

En revanche, les contraintes du bord excluent les marins du mouvement général de baisse de la durée hebdomadaire du travail. L'article 28 du code du travail maritime prévoit un jour de repos hebdomadaire, mais des exceptions et dérogations font, en fait, que cette disposition est très peu appliquée. La durée hebdomadaire normale du travail est de 48 heures, la durée quotidienne maximum est de 12 heures contre 10 dans le code du travail. Le nombre d'heures supplémentaires ne peut excéder 90 par mois au long cours sec alors que le contingent réglementaire est de 130 heures par an dans les autres branches.

### *Des avancées sociales conquises par la grève*

L'exemple des congés illustre la façon dont les avancées sociales se sont opérées. Toutes les augmentations de la durée des congés ont été acquises par la grève (cf annexe 5).

Cette série de conflits semble indiquer un échec partiel de la gestion tripartite de la profession. Deux observations conduisent cependant à nuancer cette analyse : d'abord, dans un tel mode de régulation, les partenaires doivent évaluer régulièrement le rapport de leurs forces pour être à même de négocier dans l'intervalle. Ensuite, rétrospectivement "tout semble s'être passé en France jusqu'en 1981 sur la base d'un quasi-contrat entre les partenaires sociaux à l'occasion de l'élaboration des plans de modernisation de la flotte française. Le marin acceptait une forte réduction des effectifs en échange de l'augmentation des rémunérations et de la garantie du maintien du monopole d'embauche" (L'économie internationale des transports de marchandises, M. Bauchet, Paris 1988).

### **b) Les marins français sont-ils devenus des privilégiés ?**

Cette forte augmentation des salaires et des congés n'est pas propre aux marins français. On observe en effet une évolution similaire à terre et à l'étranger.

#### *Une relative parité avec la terre*

Les congés des marins ont augmenté avec ceux pratiqués dans les autres professions et sont désormais équivalents. Aujourd'hui, un salarié à terre a 138 jours de congés par an et un marin, 136. De même, les salaires du secteur maritime ont progressé parallèlement à ceux des professions à terre jusqu'en 1976. A partir de cette date, ils augmentent moins rapidement (cf annexe 10). Ils restent cependant élevés puisqu'un officier de première classe gagne entre 15 000 et 24 000 FF par mois selon son ancienneté et un marin 9 000 FF en moyenne, ce qui est supérieur aux salaires pratiqués à terre pour des qualifications comparables.

Cette différence reflète l'équilibre économique qui s'est opéré entre les sujétions qu'impose le métier de marin et les avantages matériels qu'il procure. Une telle compensation se retrouve dans d'autres professions, où l'éloignement pour les expatriés, l'isolement et la pénibilité du travail sur les plates-formes pétrolières sont compensés par des primes souvent importantes.

Cette parité avec la terre n'est pourtant que relative puisque la retraite à 55 ans constitue un avantage qui ne se justifie plus par une faible espérance de vie : aujourd'hui la durée de vie moyenne des marins est de 74 années (pêche et commerce).

#### *Une situation comparable aux autres pays développés*



Dans tous les pays industrialisés, les congés et les salaires des marins ont beaucoup augmenté depuis 40 ans. Ils atteignent aujourd'hui des niveaux certes différents, mais comparables : 18,8 jours de congé par mois embarqué pour un second capitaine en France, 19,8 en Grande-Bretagne, 17,2 en R.F.A. Pour les salaires, respectivement 4528 \$ par mois en France, 3756 \$ en Grande-Bretagne, 3756 \$ en RFA (voir annexe 6).

En revanche, le fossé est considérable avec les conditions sociales des marins du tiers-monde : un second capitaine de Taïwan navigue onze mois sur douze et reçoit 2 000 \$ par mois.

Malgré son caractère incomplet, la modernisation des navires et de la profession a été incontestable. L'équilibre classique qui vacillait depuis la fin de la deuxième guerre mondiale avec la spécialisation définitive des marines de guerre et de commerce, a été progressivement remplacé par un équilibre fondé sur la productivité. Les attraits traditionnels du métier ont été ternis, les avantages matériels ont progressé. Tout en conservant son armature corporatiste plusieurs fois séculaire, la profession des marins de commerce a réalisé une mutation qui a permis son adaptation à l'évolution générale du monde et de la société française.

L'équilibre fondé sur la productivité a été brutalement remis en cause par la concurrence des marins du Tiers-monde.

## **2. LES RISQUES DE DISPARITION D'UNE PROFESSION DESTABILISEE**

Le début des années quatre-vingt a été marqué pour les armateurs français par un brutal retournement de conjoncture.

A la suite du second choc pétrolier, et du ralentissement de l'économie internationale, la demande mondiale de transport maritime a commencé à régresser (-2% en 1980, -4% en 1981, -8% en 1982), après une croissance forte pendant quinze ans (7% en moyenne de 1965 à 1979).

Ce retournement s'est conjugué avec l'essor de flottes particulièrement compétitives et bien positionnées sur des routes maritimes en expansion : flottes des nouveaux pays industrialisés (N.P.I.), notamment sur la zone Pacifique, et, dans une moindre mesure, flottes des pays à commerce d'Etat.

Des surcapacités importantes sont apparues. Les ventes, les mises en réserve, ou mises à la ferraille de navires qui en ont résulté pour les flottes des pays occidentaux ont entraîné des suppressions d'emplois. Une dynamique de crise a ainsi progressivement relayé la dynamique de modernisation des années soixante et soixante-dix comme facteur principal de réduction des effectifs navigants.

Au-delà de ce retournement conjoncturel, un problème structurel de compétitivité s'est posé pour les flottes des pays développés : celles-ci souffraient en effet, par rapport à leurs nouveaux concurrents, de coûts d'équipage singulièrement plus élevés. Les écarts de compétitivité qui en résultaient étaient tels qu'ils ont conduit les armateurs à entreprendre la substitution d'équipages étrangers aux équipages français. Ce mouvement a été constaté dans tous les pays européens.

Les effets combinés de la crise des transports maritimes et du surcoût des marins de commerce français ont à ce point déstabilisé la profession que la question de sa disparition s'est trouvée posée. Cette disparition serait inacceptable pour des raisons qui tiennent à l'importance d'une flotte sous pavillon français et aussi à l'existence d'enjeux sociaux et professionnels.

### **2.1. UNE PROFESSION DESTABILISEE**

Les armateurs ont invoqué le surcoût du marin français pour mener une vigoureuse politique d'ajustement qui a eu des conséquences sociales brutales.

#### **2.1.1. Le surcoût du marin, un alibi solide**

Le développement de l'activité maritime des pays en développement, dont la flotte est passée de 7 à 23 % du tonnage mondial entre 1970 et 1986, et des pays à commerce d'Etat, dont la part a progressé de 5,5 à 7 % entre 1975 et 1987, a placé le

coût du marin au centre des problèmes de compétitivité entre flottes.

### **a) Le coût d'équipage au coeur de la compétitivité**

Dans l'activité internationale du transport maritime, les charges fixes d'exploitation telles que les frais d'assurances, les charges de capital, facteur très mobile, et les charges maritimes (soutes, frais de canal, frais de port,...) présentent une homogénéité mondiale certaine.

En revanche, les charges de personnel, étroitement liées au niveau de développement du pays d'origine, accusent des différences substantielles. Par exemple, le salaire mensuel d'un marin qualifié était en 1986 de 245 \$ pour un indien, 764 \$ pour un philippin, 1844 \$ pour un français, 2955 \$ pour un allemand de l'ouest.

Outre les salaires, les charges de personnel comprennent les charges sociales, pour lesquelles il existe de fortes disparités, y compris entre pays développés (42,2 % des rémunérations brutes en France et 18,9 % en Grande-Bretagne), et les charges liées aux congés : celles-ci représentent 57,4 des rémunérations brutes en France. La prise en compte de l'ensemble de ces charges de personnel tend à rapprocher les coûts du travail entre pays occidentaux ; elle tend en revanche à creuser encore les différences entre pays développés et nouveaux acteurs du transport maritime international : ces différences oscillent alors couramment entre des écarts de 1 à 5 et des écarts de 1 à 10 (voir annexe 6).

Certes, le coût d'équipage atteint rarement plus du cinquième du coût total d'exploitation d'un navire : il en représentait 19,6 % pour un vraquier, 8 % pour un pétrolier. L'évolution technique en a du reste abaissé la part : sur les porte-conteneurs actuels, il est de 9 %. Mais il apparaît comme un des seuls coûts qui diffèrent d'une flotte à l'autre ; il règle donc largement la compétitivité par les coûts, pour laquelle les flottes des N.P.I. bénéficient d'un avantage comparatif immédiat.

Les protections et les ententes, qui organisaient en grande partie la concurrence traditionnelle entre flottes des pays développés, n'ont pas toujours pu résister à ce facteur puissant de compétition.

### **b) Le marin français en concurrence directe avec le marin du Tiers-monde**

L'existence d'un marché international du travail maritime a mis plus encore en évidence le coût d'équipage comme élément clé de la compétitivité.

Le marché international du travail des marins s'était développé surtout avec l'essor des pavillons de complaisance : les armateurs grecs ou américains notamment avaient placé des navires sous le pavillon de Panama, du Libéria, ou de Chypre. Les pavillons de complaisance représentent aujourd'hui 32 % du tonnage mondial et environ 400 000 marins. Sous ces pavillons, les armateurs échappent à la fiscalité et aux normes de sécurité de leurs pays et peuvent embaucher une main-d'oeuvre internationale à faible niveau de vie et de protection sociale.

Le dérèglement des transports maritimes mondiaux, résultat de la concurrence accrue, a renouvelé l'attrait que présentent ces pavillons. Les filières d'embauche de navigants bon marché, pakistanais, indiens, coréens, se sont trouvées davantage sollicitées. Certains pays comme les Philippines et l'Inde ont mis en place une véritable industrie d'exportation de main-d'oeuvre maritime afin de procurer des emplois à leurs ressortissants et d'en obtenir des entrées de devises. Des agences, publiques ou privées, par exemple Wallem à Hong-Kong, ou Accomarit en Suisse, contractent avec les navigants, et fournissent des équipages aux armateurs.

Bien que protégés par leur monopole d'embauche, les marins français ont vu leur coût de plus en plus souvent évalué à l'aune de ce marché international.

Le surcoût du marin n'est pas le seul élément qui handicape les armateurs français, comme le souligne le rapport Lathière, qui cite l'absence de capacités à investir, de dynamisme commercial des armateurs, et le poids trop lourd des sédentaires.

Cependant, comme un officier de la C.G.M. le remarquait, "les difficultés des compagnies maritimes françaises sont dues à de multiples causes, mais l'argument du surcoût est un alibi très fort, parce que malheureusement il est vrai."

Le coût d'équipage a ainsi été mis en avant par les armateurs comme une variable nécessaire d'ajustement.

### **2.1.2. Un ajustement accéléré : des conséquences traumatisantes**

Pour restaurer leur compétitivité, les entreprises ont amplifié les efforts de productivité. Les armateurs français ont cherché à rentabiliser le travail de leurs marins. L'arrêt des commandes de navires neufs, qui permettent de réduire les effectifs, a cependant réduit la portée de cette solution.

Néanmoins, les armateurs ont conduit une politique rigoureuse d'ajustement de leurs coûts sur l'ensemble de leur flotte.

Les conséquences sociales sévères de ces actions ont été amorties par des plans sociaux. La profession n'en a pas moins subi un traumatisme profond.

#### **a) Un changement de nature de la politique d'ajustement des armateurs**

Deux voies se présentaient aux armateurs français pour réduire leurs dépenses d'équipage : réduire le coût de leurs marins français ; les remplacer par des marins étrangers en passant leurs navires sous pavillon économique.

La première voie comportait des limites évidentes ; la seconde n'était pas dépourvue d'obstacles. Elles ont donc été empruntées concurremment. La solution radicale du changement de pavillon n'en est pas moins apparue comme la stratégie lourde des armements ; elle menace directement l'existence de la profession des marins de commerce.

#### *La volonté de réduire le coût du travail français*

Cette volonté a porté sur toutes les composantes du coût du marin. Elle s'est accompagnée d'une tentative moins heureuse de remise en cause du statut du marin.

#### *- Une recherche systématique d'économies*

En premier lieu, l'effort a porté sur les salaires : comme l'indique les courbes tracées en annexe 10, la progression des salaires des marins s'écarte de la progression des salaires moyens en France dès 1976 ; le pouvoir d'achat diminue à partir de 1982.

L'abandon du "salaire toute positions" et le retour à la modulation des salaires en fonction des périodes d'embarquement, opposées aux périodes de travail à terre et de congés, offre un exemple de la mise en oeuvre d'une plus grande rigueur salariale. De la même façon, les armateurs sont revenus sur le mode de décompte

des heures supplémentaires non forfaitisées, notamment sur le paiement en totalité d'heures supplémentaires à peine commencées. En veillant à ce que ne soient payées que les heures supplémentaires réellement effectuées, le groupe Delmas-Vieljeux a ainsi pu en réduire le coût global de 50 %.

Des efforts ont été faits, en second lieu, pour accroître le temps de travail effectif des marins français à bord. Les armements ont, par exemple, appliqué la polyvalence de fonction des personnels d'exécution, en abrogeant le système qui affecte chaque homme embarqué dans un emploi strictement défini au rôle d'équipage. Les plages de non-travail d'un marin employé à la machine, notamment sur les longues traversées, peuvent ainsi être utilisées à des tâches d'entretien à bord, voire de service général. La récupération des heures supplémentaires à bord, sous forme de temps de repos compensateurs, ont été presque partout supprimés : désormais les heures supplémentaires sont toutes payées, une part l'étant sous forme de forfait incorporé aux salaires, l'autre part éventuelle faisant l'objet d'un complément de salaire classique.

Enfin, les compagnies ont cherché à réduire les temps de disponibilité à terre pendant lesquels le marin attend un embarquement après ses congés qui est en moyenne d'un jour et demi pour 30 jours d'embarquement. Contre le passage à 20 jours de congés par mois d'embarquement, l'armement Delmas-Vieljeux a obtenu des syndicats, en 1983, l'instauration d'un système de "plages d'embarquement" de 15 jours : le marin peut être rappelé huit jours avant la date précise de la fin de son congé ou six jours après cette date ; l'écart avec la durée du congé prévu est soit à valoir, soit décompté sur le congé suivant.

Jusqu'à présent, aucune compagnie n'a pu revenir sur la limitation à trois mois de la durée maximum d'embarquement en continu, contrainte qui est la cause d'une bonne part des temps de disponibilité.

Les armateurs ont en troisième lieu, porté une attention nouvelle à un certain nombre de dépenses à bord, plus ou moins importantes, sur lesquelles les économies réalisées se sont faites, pour les navires d'âge moyen, au prix d'une dégradation des conditions de vie et de travail : économies sur l'entretien, répartition nouvelle des tâches de réparation entre le bord et la terre, économies sur la nourriture pas toujours accompagnées de progrès dans la diététique.

#### - Une tentative de remise en cause du statut

En dernier lieu, des négociations ont été engagées par les directions d'armement pour le réexamen du champ d'application du statut de marin. Plusieurs tentatives ont eu lieu, dont certaines ont abouti. Le but de la redéfinition de la notion de marin a consisté tout d'abord pour les navires de croisière à externaliser l'emploi des agents du service général (A.D.S.G.), qui ont en charge l'hôtellerie à bord, de manière à les rattacher à une autre couverture conventionnelle que celle des marins : celle des personnels hôteliers autorise en effet 2200 heures de travail par an contre 1600 pour les A.D.S.G.

Après la Nouvelle compagnie des paquebots, l'armement B.A.I. (Bretagne-Angleterre-Irlande), placé sur le trafic transmanche, s'est engagé sur cette voie : il a imposé en 1987, après l'échec d'une grève dure de trois semaines, l'intégration de salariés d'une filiale hôtelière en remplacement de ses A.D.S.G. saisonniers. La S.N.C.F. n'a en revanche pas pu imposer une solution similaire sur sa ligne déficitaire Dieppe-Newhaven au printemps 1988 ; à l'issue de la grève de 15 jours qui a immobilisé son trafic transmanche, elle a dû renoncer à son projet, en contrepartie

d'une augmentation, acceptée par l'ensemble du personnel, de la durée du travail de 1650 à 1730 heures par an sur cette ligne.

Au delà d'une remise en cause des avantages acquis, les tentatives de réduction du coût du marin français se sont heurtées à la difficulté plus profonde de rompre l'équilibre entre les inconvénients du métier et leurs contreparties ; apprécié relativement aux standards de vie français, le niveau de vie des marins ne peut à l'évidence guère descendre au dessous d'un certain seuil, sans doute peu éloigné de celui auquel il se trouve aujourd'hui.

Les différences avec les marins du Tiers- monde sont telles que la voie de la réduction du coût du travail français n'est pas à la mesure du problème du surcoût.

La substitution de travail étranger bon marché au travail français constitue un changement de la politique traditionnelle d'ajustement des armateurs à la concurrence.

### *L'attrait du changement de pavillon*

Certes, le remplacement d'un équipage français par un équipage philippin ou pakistanais a des répercussions négatives sur d'autres charges d'exploitation du navire : la comparaison des charges fixes d'exploitation pour deux transporteurs chimiques identiques, l'un sous pavillon libérien, l'autre sous pavillon français, indique des dépenses journalières moyennes en assurance, approvisionnement, entretien et frais divers de 3049 \$/jour sous pavillon libérien contre 2861 \$/jour sous pavillon français, grâce notamment aux économies qu'induit l'équipage français par sa technicité ; mais la différence de coût d'équipage, 1811 \$/jour pour l'équipage libérien contre 5177 \$/jour pour l'équipage français, fait très largement perdre le bénéfice de ces économies.

Il est vrai également que les différences de coûts sont beaucoup plus réduites pour les pétroliers et les navires les plus modernes où la part du coût d'équipage tombe en dessous de 10 % des charges totales. Cependant en moyenne, la flotte française enregistre un différentiel de coût d'équipage par navire voisin de 2000 \$ par jour, soit près de 8 MF par an et par navire.

Pour les navires d'âge moyen et pour les navires placés sur des trafics extrêmement concurrentiels, comme le vrac sec dans la première moitié des années quatre-vingt, le transfert est apparu comme la solution de survie.

Une série d'obstacles jalonnait néanmoins cette voie du changement de pavillon.

Les obstacles financiers étaient multiples. D'abord, l'armateur qui change de pavillon perd le bénéfice des bonifications d'intérêts sur les emprunts relatifs au navire ; ensuite, il doit rembourser prorata temporis la prime d'investissement de 15% perçue lors de l'achat du navire ; enfin, les coûts très bas de revente à la filiale mise en place dans le pays d'accueil font apparaître des moins-values de cession importantes et déséquilibrent les comptes financiers.

Les obstacles sociaux et administratifs étaient liés aux procédures et à l'existence, avant 1986, de l'autorisation administrative de licenciement, après 1986 aux délais de vérification du paiement des cotisations de l'E.N.I.M. relatives à l'équipage débarqué.

Enfin, les armateurs hésitaient à renoncer à la préférence accordée au pavillon français dans certaines régions du monde (côte d'Afrique occidentale, Antilles), à perdre toute possibilité de protection par la marine nationale, à se soustraire à la tutelle de l'Etat français, et à s'exclure du bénéfice de ses éventuelles aides futures.

Aussi, le changement de pavillon a-t-il été pratiqué plus tardivement en France que dans d'autres pays occidentaux, ainsi qu'en témoignent les statistiques de la flotte contrôlée en 1984 : 5 % de la flotte pour la France, 20 % pour le Royaume Uni, 63 % pour les Etats Unis. Il n'en a été que plus brutal.

Le mouvement a été lancé par la Société française de transports pétroliers (S.F.T.P.) du groupe Worms en 1984 : six navires ont été transférés sous pavillon économique tandis que trois autres étaient désarmés. Le personnel s'est vu proposer le maintien dans l'emploi à des conditions plus proches des conditions internationales : maintien du salaire net, congés de quinze jours par mois d'embarquement, assurances sociales privées mises en place par le groupe, toutes conditions qui réduisaient de 35 % les coûts d'équipage. La majorité des marins a préféré partir ; 270 navigants ont été licenciés. Actuellement 18 des 40 navires du groupe battent pavillon étranger (Bahamas, Ile Maurice, Libéria, Saint Vincent ...) ; seulement 200 officiers et quelques hommes d'équipage français ont accepté de naviguer à bord de ces navires.

Pour l'ensemble de la flotte, ce sont environ 70 navires que les armateurs français ont, entre 1984 et 1987, transférés sous pavillon économique.

Aujourd'hui, de manière moins visible mais peut être plus préoccupante, les navires neufs que les compagnies commandent à la faveur du redressement de conjoncture, pour renouveler leur flotte vieillie, sont fréquemment armés directement sous pavillon économique.

S'il a des effets psychologiques sans doute plus déprimants pour les marins, le changement de pavillon a quasiment les mêmes conséquences que le désarmement en termes d'emplois : entre 1984 et 1987, plus de 2000 suppressions d'emplois consécutives à des changements de pavillon sont venues s'ajouter aux pertes d'emplois dues aux ventes et aux démolitions d'unités. L'examen de la courbe de décroissance des effectifs de la profession (voir annexe 1) révèle cette inflexion significative à partir de 1984.

Différentes statistiques retracent les conséquences des disparitions cumulées d'emplois. Le B.C.M.O.M., qui enregistre les marins disponibles à l'embauche, fait état d'une augmentation de 47% entre 1984 et 1985 : 237 officiers et 832 marins en 1984, 499 officiers et 1077 marins en 1985. L'U.N.E.D.I.C., qui totalise les navigants bénéficiaires d'allocations-chômage, en dénombre 2508 à la fin de 1986 contre 2023 à la fin de 1985.

Malgré les plans sociaux avantageux mis en place pour amortir les conséquences sociales de ces suppressions d'emplois, la profession dans son ensemble s'en est trouvée profondément destabilisée.

### **b) Une profession destabilisée malgré les plans sociaux**

Des efforts réels ont été consentis par l'Etat et par les armateurs pour éviter l'affrontement avec les syndicats. Ces efforts se sont traduits par la mise en place de plans sociaux évitant les licenciements "secs" et offrant des avantages pécuniaires ou des garanties de revenu satisfaisantes.

#### *Les plans sociaux : la mer calmée*

Trois logiques ont été suivies : le départ des plus anciens, le départ des volontaires et le reclassement des personnels.

- Le départ des plus anciens : la cessation anticipée d'activité

Les conventions collectives des marins de commerce disposent que les licenciements économiques sont effectués dans l'ordre inverse de l'ancienneté.

Afin de ne pas dégrader la pyramide des âges des compagnies et de diminuer les effectifs sans drame social, les partenaires sociaux ont institué un régime de préretraite, dit de cessation anticipée d'activité (C.A.A.), par un protocole d'accord du 14 janvier 1985. Le marin part à 50 ans et perçoit jusqu'à 55 ans, âge de son admission au bénéfice d'une retraite à taux plein de l'E.N.I.M., un revenu garanti de 50 % de son salaire de référence s'il a moins de 51 ans et demi, un revenu compris entre 60 et 65 % du salaire de référence selon sa catégorie s'il a plus de 51 ans et demi. L'Etat supporte le coût de ces préretraites dans une proportion supérieure aux trois quarts.

Entre 1985 et 1987, la C.A.A. a concerné 2000 navigants. Un nouveau contingent de 500 départs pourrait bientôt être proposé. Toutefois, les armateurs ne souhaitent pas se séparer de la totalité de leur personnel le plus expérimenté. A l'avenir, les C.A.A. concerneront surtout les nouveaux arrivants dans cette classe d'âge.

- Le départ volontaire : les primes à la valise

La nécessité de dégager des effectifs au-delà des mesures d'âge a conduit les compagnies à proposer à leur personnel marin des formules de départ volontaire avec prime. Le départ prend la forme d'un licenciement négocié ; le volontaire bénéficie, en plus des indemnités de licenciement, d'un pécule de départ : 100 000 francs pour les personnels d'exécution, 200 000 francs pour les officiers dans la plupart des grandes compagnies. Ainsi, chez Delmas-Vieljeux, un commandant part avec au total 380 000 francs, un marin avec 170 000 francs. Dreyfus verse des primes moindres, de 80 000 et 100 000 francs, mais des indemnités de licenciement plus élevées : un demi-mois de salaire par année d'ancienneté dans la limite de douze mois.

Ces formules ont remporté un succès important : 170 départs chez Dreyfus entre 1985 et 1987, 197 chez Delmas-Vieljeux entre 1986 et 1988, 554 à la CGM en 1986 et 1987. Il s'explique en partie par le sentiment diffus nourri par les marins, depuis le déclin des avantages du métier et de la flotte sous pavillon français, que "le métier est fini".

- Des reclassements nombreux

Souvent combinés aux formules de départ volontaires, les systèmes de reclassement externes mis en place par la C.G.M. et par Dreyfus par exemple ont notablement amélioré les plans sociaux de ces entreprises. Avec le G.I.E. C.G.M.-entreprise, la C.G.M. a traité 1 000 cas de départs entre 1985 et 1987.

De manière plus limitée, le reclassement interne semble avoir par ailleurs assez bien fonctionné pour les compagnies maritimes intégrées au sein de groupes tels que Worms, Dreyfus, Chargeurs ou Delmas-Vieljeux.

La qualité des plans sociaux a sans aucun doute contribué au maintien d'une certaine paix sociale. L'absence de crises aiguës et ouvertes ne saurait dissimuler cependant le traumatisme profond qu'a subi la profession. Il se manifeste par une perte de confiance en l'avenir, mais aussi par la remise en cause du fonctionnement tripartite de la corporation de la marine marchande.



### *Un tripartisme vacillant*

Le tripartisme Etat-armateurs-syndicats reposait sur la conciliation des intérêts de chacun : conquête ou maintien d'avantages sociaux pour les marins, adaptation aux innovations techniques et aux nouvelles données du marché pour les armateurs, existence d'une flotte puissante pour l'Etat.

Cette logique s'est trouvée progressivement rompue au cours de la première moitié des années quatre-vingts. Les liens entre partenaires se sont distendus en même temps que leur cohésion respective s'est affaiblie.

#### - Des liens qui se distendent entre les partenaires

Les marins, ne se voyant plus proposer qu'une régression de leur situation comme prix du maintien de leur emploi, se sont peu à peu enfermés dans des positions défensives. Devant l'attitude longtemps dilatoire de l'Etat, les marins ont pu avoir le sentiment que leur profession allait vers "un naufrage dans l'indifférence générale du pays et du gouvernement" (rapport Lathière). Le questionnaire analysé en annexe 15 confirme la force de ce sentiment d'abandon chez les marins. Le ministère de la mer vient en effet au premier rang des institutions auxquelles les marins de commerce sont attachés - avant l'E.N.I.M. La confiance qu'ils plaçaient en l'Etat a été déçue par des mesures comme l'ouverture du pavillon "bis" des Kerguelen en 1986 ou comme la modification de l'article 79 du code du travail maritime.

Les armateurs, de leur côté, ont mis en avant le risque de leur disparition, qui signifiait la fin de la présence française dans le transport maritime. Ne parvenant pas à obtenir de leurs partenaires la renégociation du statut du marin français, ils ont demandé à l'Etat au moins sa neutralité en ce qui concerne le transfert de navires sous pavillon économique.

#### - L'affaiblissement de chacun des partenaires

Les différentes compagnies se sont engagées dans des stratégies isolées de survie. Le Comité central des armateurs de France (C.C.A.F.) y a perdu en autorité. Par exemple, les hausses de salaires recommandées par le C.C.A.F. (1,5 % en 1986 et 1987), bien qu'inférieures au rythme de l'inflation, ont été diversement appliquées par les armateurs qui rompaient ainsi avec une longue tradition de respect des recommandations de leur organisation. Les moyens financiers du C.C.A.F. se sont par ailleurs réduits, dans la mesure où les cotisations des armateurs sont assises sur les navires.

L'unité syndicale et la cohésion de chaque syndicat ont été également mises à l'épreuve. La baisse significative du nombre d'adhérents a créé des difficultés sérieuses aux syndicats. L'Etat a dû accroître l'aide financière qu'il leur verse. La C.G.T. a réagi à son affaiblissement en fusionnant, en 1986, les syndicats d'officiers du pont, d'officiers de la machine et d'officiers radio.

La C.F.D.T., quant à elle, s'est trouvée contestée par sa base à plusieurs occasions, par exemple lors de la signature d'accords avec l'armement Dreyfus. Cette compagnie avait proposé de garantir pendant trois ans le maintien dans sa flotte de quatre vraquiers, trois sous pavillon français et un sous pavillon des Kerguelen. Le coût représenté par le maintien de vingt emplois de marins aurait été supporté aux deux tiers par l'armateur et pour un tiers par l'ensemble des personnels de la compagnie. L'accord signé par la C.F.D.T. a été rejeté par les salariés. La cession des navires concernés quelques mois plus tard n'a pas amélioré la confiance

des personnels dans ce type de solution.

Enfin, l'unité syndicale s'est brisée dans le conflit sur l'immatriculation aux Kerguelen : la C.F.D.T., la C.G.C et F.O. ont signé l'accord du 22 décembre 1986, tandis que la C.G.T. s'y est refusée.

Dans cette crise du tripartisme, c'est plus généralement la pratique même de la négociation collective qui est menacée. Il est révélateur que la mise en place de l'aide structurelle du plan marine marchande de 1986 se soit effectuée par des contrats d'entreprise signés par l'Etat et les armateurs mais à la discussion desquels les syndicats n'ont jamais été associés.

En revanche, des accords d'entreprise sont encore conclus : par exemple, la S.N.C.F a subordonné l'investissement dans un nouveau ferry, le Nord-Pas-de-Calais, et le maintien de la ligne Dunkerque-Douvres à l'augmentation de la durée du travail et à l'adoption d'un rythme de bordées de sept jours.

De même, les syndicats ont pu maintenir le principe affirmé à l'occasion du conflit du Ville de Lyon de 1966, selon lequel l'entrée en flotte de tout nouveau navire doit être précédée d'une négociation globale sur les conditions d'armement.

Pour l'ensemble de la profession, la difficulté de fond non résolue à ce jour réside dans l'impossibilité de trouver une plage de négociation entre l'aménagement du statut social des marins et la garantie de l'emploi. Les syndicats ne peuvent légitimement pas accepter une réduction des avantages acquis sans compensation sur le maintien des emplois et des navires en flotte. A juste titre, les armateurs ont par le passé affirmé ne pas pouvoir prendre de tels engagements compte tenu des incertitudes de la conjoncture.

Certes, la conjoncture se redresse dans certains secteurs du transport maritime comme le vrac. L'amélioration de la situation des entreprises devrait leur permettre de reprendre l'effort de modernisation ralenti par la crise. Le surcoût du marin français demeure néanmoins ; et la question de sa disparition n'est pas écartée.

Une telle éventualité invite donc à examiner les enjeux liés à son existence.

## 2.2. UNE DISPARITION INACCEPTABLE

Les marins sont un élément du monde du commerce maritime français dont font partie aussi les armateurs et la flotte sous pavillon français. Ce monde maritime forme un tout soudé par des liens organiques. Aucun de ces éléments ne saurait disparaître sans mettre à terme en danger la survie des autres.

Certes, l'activité armatoriale est éminemment cyclique, et une période particulièrement difficile a donné aux marins l'impression que la défense des intérêts des armateurs avait comme conséquence la réduction de leurs effectifs et peut-être leur disparition.

Mais l'amélioration de la conjoncture relâche les contraintes. De plus, le transport maritime est une activité d'avenir dont le développement mondial se poursuit ; cette activité dégage des emplois pour les marins, dont seules les conditions d'exercice du métier sont remises en cause.

Au sein du monde maritime, le maintien du marin français paraît indispensable pour deux raisons : il correspond d'abord à la nécessité d'une flotte sous pavillon

français ; il est ensuite lié aux importants enjeux sociaux et professionnels qui rendent la disparition de cette population inacceptable.

### **2.2.1. Le maintien nécessaire d'une flotte sous pavillon français**

Les enjeux liés à l'existence d'une flotte sous pavillon français sont nombreux et d'ordres très divers : économiques, stratégiques, militaires, culturels...

S'ils apparaissent bien réels, ils souffrent pour la plupart d'imprécision et d'évaluations contradictoires.

L'activité de services que représente le transport maritime contribue à l'équilibre de notre balance des transactions courantes. Le fret représente 13,6 MdsF d'entrées de devises en 1986.

Toutefois, le transport maritime demeure une activité globalement déficitaire dans la balance des paiements.

Les partisans du libre-échange font remarquer qu'il est préférable de se retirer d'une activité déficitaire, de faire bénéficier les chargeurs de taux de fret plus avantageux et de se consacrer à des activités plus profitables. Tel est le discours tenu par les libéraux britanniques ; pourtant, le "merchant shipping act" adopté en 1986 apporte aux compagnies d'armement britanniques un soutien qui démontre les limites de cette approche.

Derrière les flux financiers, le transport de marchandises est nécessaire aux activités vitales du pays. 60% du volume des échanges extérieurs de la France transitent par la mer. Mais en 1986, le transport extérieur maritime assuré par le pavillon national a diminué.

Cette évolution n'est pas indifférente car les marchandises à forte valeur ajoutée représentent une part importante du trafic sous pavillon français. La sécurité des approvisionnements et l'indépendance nationale seraient donc menacées par la disparition de la flotte.

La flotte contribue en outre à la défense du pays par le support logistique qu'elle peut fournir à la marine nationale. Deux niveaux doivent être distingués : celui des besoins permanents et celui des besoins des périodes de crise.

La marine nationale affrète en permanence un pétrolier de 33 000 tonnes, le Port-Vendres ; le transport des matériels militaires et plus généralement de l'intendance des armées entraîne l'affrètement régulier de l'équivalent de dix navires.

En cas de crise internationale, la flotte de commerce peut être utilisée à deux niveaux.

La Force maritime de complément (F.M.C.) serait essentiellement constituée de navires des administrations, de la flotte de pêche ou de plaisance qui seraient militarisés. La flotte de commerce n'est que peu concernée.

La Flotte auxiliaire occasionnelle (F.A.O.) est constituée de navires marchands mis à disposition des armées. Elle concerne une vingtaine de navires, pétroliers, vraquiers, rouliers, ferries qui n'auraient pas besoin d'être modifiés. Mais les problèmes liés à la disponibilité des navires impliqueraient une flotte trois à quatre fois supérieure.

La rapidité du déclin de la flotte sous pavillon français conduit donc à s'interroger sur les possibilités de recours à d'autres navires et plus précisément sur la possibilité d'utiliser la flotte possédée par les armateurs français sous pavillon

étranger. Les Etats-Unis ont conclu des conventions bilatérales qui doivent permettre au gouvernement de disposer des navires possédés par des résidents américains au Panama, au Libéria et aux Bahamas. L'adoption par la France d'une telle orientation suppose qu'il soit toujours possible d'identifier un armateur français, malgré l'imbrication internationale de la propriété et de la gestion des navires, et que soit assurée la fiabilité d'équipages étrangers lors d'une crise internationale.

Si les exemples des Malouines et de la navigation pétrolière dans le Golfe persique permettent une certaine confiance, la loyauté d'équipages étrangers n'est pas garantie ; il importe donc d'envisager la préservation d'une proportion significative de navires et de marins français autour desquels pourrait s'agréger une flotte contrôlée agissant comme deuxième réserve.

## **2.2.2. La population des marins : un enjeu social et professionnel**

### **a) L'enjeu social**

Il tient moins au nombre des marins qu'à leur audience.

En termes d'emplois, la marine marchande représente selon la définition retenue, entre 12 000 et 18 000 marins (voir annexe 8). Le rapprochement de ce volume avec le flux mensuel d'entrées dans le régime d'assurance-chômage (150 000 personnes) relativise l'argument selon lequel le maintien de l'emploi dans le secteur serait une priorité. Mais alors que la création d'emplois précaires est actuellement d'un coût élevé, la collectivité peut envisager de maintenir, à un coût moindre, des emplois existants.

Il faut noter que la marine marchande est, après la sidérurgie et la construction navale, l'activité économique qui a proportionnellement perdu le plus d'emplois en 1986. En outre, la concentration géographique des marins donne une acuité particulière à la préservation des emplois dans certains bassins de main-d'oeuvre : Seine-Maritime, Bretagne et Bouches-du Rhône. Cette concentration permet d'expliquer l'impact politique des revendications de la profession.

La population de l'ensemble des régions côtières se sent concernée par les problèmes de la marine marchande : la grève relative au rattrapage des retraites en 1980 pouvait s'appuyer sur le mécontentement de 100 000 pensionnés.

Les moyens dont dispose la profession pour se faire entendre de l'opinion publique ne sont pas négligeables : le blocage de navires et plus encore le blocage des ports dont les conséquences ont pu être appréciées lors du conflit de l'armement naval S.N.C.F à Dunkerque en avril 1988, appellent des décisions rapides.

Certes, la profession apparaît démoralisée et n'a pas lancé d'actions d'envergure depuis 1986 (voir annexe 5) ; mais le contraste entre le redressement très net de la situation financière des armateurs et l'annonce de nouvelles diminutions d'emplois pourrait être mal ressenti, d'autant plus que les navigants encore en activité sont ceux qui n'ont pas souhaité dans le passé bénéficier des procédures de départ volontaire.

### **b) Un vivier de compétences professionnelles**

La connaissance du métier, le niveau de formation et les qualités humaines des navigants ont créé un patrimoine de compétences dont l'utilité est attestée tant sur les navires qu'à terre.

En premier lieu, il reste sur les navires au long cours, une place pour les officiers français, voire pour certains marins qualifiés. En effet, les armateurs français

conservent une certaine préférence pour des officiers de leur nationalité.

L'exigence de qualité est un impératif permanent dans le transport maritime moderne : le respect des délais, des temps de traversée, des marchandises transportées sont autant de qualités portées au crédit des officiers français. L'armateur peut compter sur le dévouement et la conscience professionnelle de ses officiers, avec lesquels la communication est plus facile.

Cette qualité des officiers français explique le choix effectué par certains armateurs de les conserver à leur service, y compris sur des navires battant pavillon économique : 1000 officiers français sont déjà dans cette situation. Plus rarement, certains armateurs comme Soflumar et Worms ont conservé une maistrance française à bord des navires ayant changé de pavillon.

En outre, il convient de mentionner l'existence d'un ensemble de professions maritimes (dragage, remorquage, pilotage) protégées de la concurrence internationale et vivant en osmose avec les marins au long cours (voir annexe 8). Ce milieu, qui représente près de 6000 emplois manifeste une certaine vitalité. C'est notamment grâce à lui que le B.C.M.O.M. peut, chaque année, effectuer 2000 placements dans des professions maritimes. C'est également dans ce secteur que se placent, sans difficulté, les différentes promotions des E.M.A. et des C.E.T.M. (environ 80 C.A.P. par an). La profession de pilote aura besoin de quatorze officiers par an jusqu'en 1995, vingt de 1995 à 2000, 25 de 2000 à 2005. Le tarissement du flux d'entrées dans ces professions, faute de main-d'oeuvre compétente, causerait un dommage important dans à ces activités en plein essor.

Enfin, la compétence reconnue des hommes de mer explique que certaines entreprises, notamment dans la chaîne de transport, cherchent à s'attacher leur collaboration.

On trouve ainsi beaucoup d'anciens navigants, essentiellement des officiers dans les services techniques et commerciaux des compagnies d'armement, ainsi que dans les services transport des grands chargeurs. Au sein des équipes de recherche de la construction navale, la présence d'officiers est appréciée. Enfin, on rencontre des officiers dans les bureaux de vérification privés et dans le corps des ingénieurs du génie maritime.

Il faut aussi reconnaître que les perspectives d'avenir sont différentes pour les officiers et la maistrance qualifiée d'une part, pour les personnels d'exécution d'autre part.

Tant dans la navigation que dans le reclassement à terre, les officiers ont une qualification dans leur métier et une compétence générale de cadre qui doit leur permettre de demeurer sur un marché du travail dont les caractéristiques se sont modifiées.

Pour les marins, leur faible niveau de qualification et leur spécialisation maritime, notamment au pont, mettent en question leur présence dans une flotte ouverte à la concurrence internationale. Leur compétence est peu négociable sur le marché du travail mondial. Ceci ne rend que plus nécessaire un accompagnement social de la décroissance actuelle des effectifs de marins.

Toutefois, dans son ensemble, la profession maritime est porteuse d'une qualification tant technique qu'humaine. Officiers et marins sont les héritiers d'une tradition familiale qui les a conduits dans les écoles de la marine marchande pour se préparer à un métier difficile. Celui-ci forge le caractère, habitue les hommes à l'adversité et stimule leurs facultés d'initiative. Les exemples d'officiers ayant créé des entreprises de transports avec leur prime de départ confirment cette analyse.

La perte de ce patrimoine professionnel, la disparition de ce tissu social et la destruction de l'appareil de formation seraient irréversibles. La survie de cette

profession constitue donc une question majeure pour les pouvoirs publics.

Selon leur point de vue, les parties prenantes apprécient différemment les enjeux stratégiques, économiques, sociaux, professionnels ou tout simplement humains qui s'attachent à cette profession. Dès lors, elles évaluent inégalement l'effectif adéquat du vivier maritime.

Ces enjeux, et les effets des politiques déjà menées, dessinent les axes des actions gouvernementales ou communautaires à conduire à l'avenir.

Les enjeux sont donc nombreux. Pris isolément, ils conduisent à des évaluations divergentes et souvent imprécises sur le nombre de navires que devrait comporter la flotte française.

La ligne de résistance au déclin de la profession maritime ne peut être évaluée avec certitude.

Les navigants privilégient naturellement un niveau élevé. En réalité, le niveau futur de la marine marchande française dépendra au premier chef des modalités d'action qu'adoptera l'Etat et de l'importance de l'aide financière qu'il consacrera à ce secteur. Mais son intervention n'aura vraisemblablement de portée durable que si la profession parvient à retrouver le chemin de la négociation pour une maîtrise concertée de son évolution.

Une telle négociation devra définir les voies d'un nouveau métier.

### **3. VERS UN NOUVEL EQUILIBRE :**

## **UNE INTERVENTION PUBLIQUE QUI DOIT ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DU METIER**

Le handicap de compétitivité dont souffrent globalement les marins français aujourd'hui justifie, en fonction des enjeux, l'intervention publique. La différence actuelle de perspectives d'avenir entre les navigants qualifiés et les autres navigants appelle des mesures différenciées. Compte tenu des contraintes budgétaires et de l'appartenance de la France à la Communauté européenne, le salut de la profession passe par une modernisation rapide. Un nouveau dialogue social en est la condition.

### **3.1. UNE INTERVENTION PUBLIQUE NECESSAIRE**

L'action des pouvoirs publics nationaux en faveur de la marine marchande est traditionnelle. Le milieu maritime s'est plus récemment tourné vers la Communauté européenne, souhaitant l'application d'une politique des transports maritimes européens qui intègre un volet social.

#### **3.1.1. Une politique communautaire qui se cherche**

Afin de préparer le marché unique de 1993, la C.E.E. recherche actuellement les modalités d'une politique communautaire pour la marine marchande, dont le lancement pourrait se faire au tournant des années 80-90.

Dans cette perspective, le plan français pour 1987-1988 était une solution d'attente qui, en stabilisant le déclin de notre marine de commerce, la mettait en position de mettre en oeuvre une nouvelle politique, éventuellement selon des directives européennes.

#### **a) L'approche traditionnelle de la communauté**

La Communauté européenne a eu, jusqu'à présent, une approche libre-échangiste du transport maritime. Pour elle, la concurrence des pays à commerce d'Etat et des pays en voie de développement ainsi que l'usage des pavillons bis par les armateurs européens pèsent dans le sens d'un abaissement des coûts de transport au bénéfice de la Communauté. Pour y faire face, la Commission plaide pour une circulation intracommunautaire plus fluide du capital et de la main-d'oeuvre.

Les quatre règlements adoptés par le conseil le 22 décembre 1986 se situent dans le prolongement de cette approche.

Le premier règlement consacre le principe de la libre prestation de services de transport maritime, à l'exclusion, temporaire, du cabotage national et des activités off-shore.

Les troisième et quatrième portent sur les pratiques tarifaires déloyales issues d'avantages non commerciaux accordés par les Etats, comme c'est le cas pour la compagnie sud-coréenne Hyundai. Mais en prévoyant que le différentiel des taux de fret sera calculé entre le taux communautaire le plus bas et le taux incriminé, il n'entrave pas la course des armements à l'abaissement maximal des coûts d'équipage.

Le Conseil a adopté dans ce cadre un calendrier de démantèlement des restrictions unilatérales s'achevant au premier janvier 1993.

Pour la France, la liberté de circulation des travailleurs rend non opposable aux salariés des pays de la Communauté le monopole d'embauche pour lequel la France a été condamnée dès 1974 par la cour de justice des Communautés européennes pour manquement à ses obligations. Même maintenu, il deviendra sans objet si la majeure partie de la flotte française passe sous registre européen ou si l'équivalence des diplômes est étendue. La libre prestation de service s'oppose, elle, au maintien des trafics protégés. La pression de certains membres du Conseil dont les protections sont moins importantes (Royaume-Uni, Belgique, Danemark) pourrait conduire à la remise en cause du monopole de pavillon pour le cabotage national et l'off-shore français.

A l'heure où s'élabore une seconde phase de la politique maritime communautaire, il convient de noter que ni le Conseil, ni la Commission, ni le Parlement n'envisagent de mesures de protection du trafic en provenance ou à destination de la Communauté par le biais de la mise en oeuvre de la préférence communautaire ou de l'application d'un tarif extérieur commun, tels qu'ils existent dans d'autres secteurs d'activité.

## **b) La recherche de mesures positives**

Les demandes que les partenaires sociaux ont adressées à la Commission sont contradictoires. Les armateurs, par l'intermédiaire du Comité des associations d'armateurs de la Communauté européenne (C.A.A.C.E.) ont pour objectif d'obtenir les mêmes résultats en matière d'investissement et d'emploi que ceux que les compagnies ont cherché à atteindre en opérant sous pavillon économique. Les syndicats de salariés veulent obtenir l'harmonisation par le haut des régimes sociaux prévue par l'article 117 du Traité de Rome, qui n'a jamais été mis en oeuvre, et la sauvegarde de l'emploi des marins européens par des mesures de protection.

Les mesures actuellement envisagées vont dans le sens d'un abaissement des coûts d'équipage et d'un assouplissement du cadre réglementaire. La Commission propose à cet effet la création d'un registre parallèle aux registres nationaux doté d'une fiscalité faible, calquée sur celle de la Grèce, d'un régime de sécurité sociale adapté et d'une autorisation d'embauche d'équipages non communautaires.

Le C.A.A.C.E. va plus loin en proposant la suppression de l'impôt sur le revenu des marins et la prise en charge par l'Etat des cotisations sociales des employeurs. Une mesure fiscale de déduction supplémentaire pour frais professionnels au profit des marins travaillant sous pavillon national et d'exonération pour les marins employés sous pavillon étranger contribuerait à abaisser le coût du travail et à inciter les navigants à l'internationalisation. L'application de ces mesures sera toutefois renvoyée aux Etats, un apport financier de la Communauté européenne n'étant pas envisagé.

En réalité, les mesures proposées s'insèrent dans une politique de rééquilibrage de l'Europe en faveur des pays du sud de la Communauté, détenteurs,



comme le Portugal et la Grèce d'une population maritime formée et de compagnies de navigation compétitives.

Elles vont en effet dans le sens d'un registre européen aligné sur les plus bas standards de salaires existant actuellement au sein de l'Europe des Douze, c'est-à-dire ceux pratiqués en Grèce et au Portugal, eux-mêmes à peine supérieurs aux normes prescrites par l'O.I.T. La différence des salaires bruts de base suffit à assurer un avantage différentiel important aux marins du sud de la Communauté.

Les discussions en cours au niveau européen ont le mérite d'avoir pris la vraie mesure des problèmes rencontrés par les transports maritimes communautaires. Cependant les actions envisagées généralisent sous le pavillon européen les pratiques des pavillons bis, l'avantage pour l'Europe n'étant pas alors décisif en termes d'emplois sauvés.

Pour les marins français, les orientations actuelles de la politique européenne comportent donc la perspective d'une concurrence avec des marins extérieurs à la Communauté en plus de celle qu'ils auront à affronter de la part de leurs collègues européens.

Par la directive du 22 juin 1988, la Communauté consacre la reconnaissance mutuelle des diplômes sanctionnant trois années au moins d'études supérieures. Cette décision, qui concerne les professions réglementées comme celle des marins, s'appliquera après mise en oeuvre de mesures nationales, au brevet de capitaine de première classe.

La suppression du monopole d'embauche, la libre prestation des services abattraient les dernières barrières qui protègent les marins français.

L'intégration européenne pourrait donc accélérer la disparition de la profession des marins de commerce.

Elle renforce en un sens la responsabilité des pouvoirs publics nationaux.

### **3.1.2. L'action des pouvoirs publics français : tradition ou innovation**

Le plan Guellec a manifesté la volonté de l'Etat de poursuivre les politiques classiques de subvention.

Parce qu'elles favorisent le maintien d'une flotte battant pavillon français, celles-ci ont un effet sur l'emploi. Elles sont toutefois coûteuses pour les finances publiques.

L'ouverture d'une immatriculation aux T.A.A.F., qui permet de contourner le monopole d'embauche, est plus audacieuse et permet le maintien d'officiers français. Elle a toutefois un coût social élevé, en particulier pour les marins non qualifiés.

Devant ces contraintes multiples, il convient de proposer la combinaison les différentes approches.

#### **a) La subvention : vers une politique plus ambitieuse**

*Le plan Guellec a permis d'infléchir le rythme de décrue de la flotte française.*

La diminution du tonnage, qui était de 2,2 Mtjb en 1985, n'est plus que de 0,8 en 1986 et 0,6 en 1987. Le soutien financier aux compagnies, d'un montant global de 1425 MF pour 1987-1988, dont 700 MF d'aide en capital à la C.G.M., doit être

comparé aux 400 MF d'excédent brut d'exploitation qu'elles ont réalisé en 1986.

L'effet social est plus limité : la diminution des effectifs employés reste forte, -14,5% en 1986, -13,6% en 1987. En 1988, c'est près de 2000 emplois qui devraient encore disparaître.

Mais surtout, les engagements de maintien des navires sous pavillon français pris dans les plans d'entreprise arrivent à terme entre fin 1989 et fin 1990 pour la plupart. L'expérience du passé incite à penser que le changement de pavillon pourrait à cette date reprendre à un rythme accéléré. A titre d'exemple, le CR Marseille (Delmas-Vieljeux), avait été construit par les Chantiers de l'Atlantique en 1979 avec l'aide de l'Etat subordonnée au maintien sous pavillon français jusqu'au 31 juillet 1988 ; dès le 1<sup>er</sup> août 1988, il doit passer sous pavillon étranger.

En l'absence de mesures de relais, la flotte risque de se contracter jusqu'à un pôle de résistance constitué des navires qui, par leur nature, les lignes qu'ils desservent, les compétences qu'ils requièrent, seront maintenus sous pavillon métropolitain. On peut évaluer ce pôle de résistance à une cinquantaine de navires d'un tonnage supérieur à 500 tjb : pétroliers et gaziers sous contrat à long terme, navires assurant le transport des fruits tropicaux, bateaux de liaison avec la Corse, navires desservant la côte occidentale d'Afrique où le pavillon français constitue un atout commercial, navires complexes demandant une compétence particulière. Mais même ce pôle est menacé par la libéralisation des échanges communautaires.

#### *Une politique plus ambitieuse de compensation du surcoût des marins*

Elle suppose un effort important, notamment pour les marins les moins qualifiés, et apparaît délicate dans sa mise en oeuvre.

Le montant des sommes nécessaires à la compensation du surcoût peut être évalué selon deux hypothèses.

Dans un premier scénario, l'Etat prendrait en charge ce surcoût sans que la profession fasse un effort de productivité. Le surcoût d'un équipage français pouvant être estimé à 2000 \$ par jour, le maintien des équipages de 200 navires impliquerait le versement d'environ 1,6 MdsF par an.

Dans un deuxième scénario, un effort massif de productivité (équipages ramenés à 12 hommes) permettrait de limiter la dépense publique à 500 MF par tranche de 100 navires.

Des facteurs autres que les contraintes budgétaires et les choix politiques pèsent donc sur le niveau nécessaire d'aide publique.

La mise en oeuvre d'un soutien financier est par ailleurs délicate dans ses formes. Trois voies peuvent être explorées : la subvention directe, la défiscalisation, et la prise en charge des cotisations sociales.

L'augmentation des subventions d'exploitation aux compagnies est une solution simple. Elle n'est toutefois pas sans danger. L'exemple de la C.G.M. montre que l'habitude de la subvention permet une dérive des charges d'exploitation : les salaires versés sont supérieurs de 15 % à la moyenne du secteur.

La défiscalisation des compagnies de navigation n'aurait qu'une portée limitée : le montant de l'impôt sur les sociétés qu'elles acquittent est réduit. L'amélioration récente de leur situation financière ne se traduira pas par des versements d'impôts, compte tenu des reports déficitaires. Cette mesure n'aurait donc pas d'effet immédiat. Plus efficace serait le maintien de l'exonération de 66 % de

la taxe professionnelle consentie dans le cadre du plan Guellec. Elle a représenté 110 MF sur 1987-1988.

La création d'un statut d'expatrié pour les marins pourrait s'accompagner d'une exonération d'impôt sur le revenu. Cette mesure aurait un impact différent selon le pavillon. Sous pavillon français, la suppression de l'impôt sur le revenu, qui correspond actuellement à 12 % des salaires versés, permettrait à l'armateur de réduire le coût salarial. L'effet ne serait pas immédiat : la diversité des situations vis-à-vis de l'impôt interdirait une baisse généralisée et immédiate des salaires ; la diminution de la charge salariale pour les armateurs ne serait donc que progressive.

Sous pavillon international, l'exonération permettrait aux navigants d'accepter un salaire inférieur aux conditions françaises et les inciterait à travailler pour des armateurs étrangers. Le mécanisme de l'impôt sur le revenu, et notamment du quotient familial, favoriserait dans ce cas l'expatriation de jeunes marins sans charge de famille.

La voie de la suppression des cotisations sociales, qui représentent 40 % du salaire d'un officier et 53 % de celui d'un marin, n'est pas sans inconvénients. Pourtant, le montant des cotisations sociales est particulièrement élevé en France (voir annexe 14). Mais l'unité de la pêche et du commerce au sein de l'E.N.I.M. interdit de différencier le niveau des cotisations et d'introduire à l'intérieur d'un même régime une inégalité de traitement qui pourrait être jugée inconstitutionnelle.

Une autre solution consisterait pour l'Etat à rembourser aux armateurs les cotisations versées. Le coût de ce remboursement représenterait 1,1 MdF.

Le coût élevé des subventions publiques conduit à envisager également des solutions moins classiques.

### **b) Le contournement du monopole d'embauche**

L'impossibilité de recourir à de la main-d'oeuvre étrangère sous pavillon français a conduit, entre autres raisons, les armateurs à changer de pavillon, voire à disparaître. Pour éviter de telles pertes d'emploi, l'embauche de marins étrangers doit être envisagée.

La suppression du monopole d'embauche des marins français sur les navires immatriculés en métropole ne dispenserait pas les armateurs d'appliquer aux marins étrangers l'ensemble du droit légal et conventionnel applicable en France. Il serait donc sans intérêt pour les compagnies d'armement.

En revanche, l'immatriculation aux Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.) permet de contourner le monopole d'embauche : pour l'essentiel, la législation sociale française ne s'y applique pas. L'autorisation donnée par le plan Guellec aux armateurs d'immatriculer 26 navires de commerce a été une mesure ponctuelle de sauvetage des vraquiers, dont l'exploitation était devenue très déficitaire. La grève de décembre 1986 a gelé cette situation jusqu'à aujourd'hui (voir annexe 5).

Cette mesure permet le maintien d'armateurs français et d'une flotte sous pavillon national. Surtout, elle prend en compte les différences de qualification qui existent entre officiers et marins. Les équipages doivent en effet être composés de 25 % de français dont au minimum quatre officiers.

Une ouverture plus grande peut être envisagée ; elle devrait prendre en

considération les situations diverses des navires. Certains armateurs soulignent que le quota de quatre officiers empêche l'emploi d'une maistrance française ; d'autres considèrent que le seuil de 25 % est une contrainte encore trop forte.

Une plus grande souplesse apparaît donc nécessaire.

En fonction de critères relatifs aux caractéristiques des navires, la réglementation pourrait prévoir une modulation de la proportion de marins français ou européens qui serait obligatoire sur chaque navire. Cette proportion pourrait aller par exemple de 10 à 50 %.

L'immatriculation aux Kerguélen soulève néanmoins des difficultés.

Tout d'abord, le statut des marins étrangers sur ces navires n'est pas défini. La loi du 27 janvier 1987 avait prévu la création d'un régime social spécial ; les mesures d'application de cette loi n'ont cependant pas été prises. Les armateurs ont, de leur côté, mis en place une couverture sociale : celle-ci est cependant faible, particulièrement en matière d'assurance-vieillesse. Il convient donc que soit pris le décret d'application de la loi de 1987. L'administration pourra alors plus facilement exercer son influence sur les armateurs qui ne respectent pas les règles minimum de salaire prescrites par l'O.I.T. ; sur le Pen-Breizh, les marins mauriciens ne perçoivent que 230 \$ par mois, alors que la norme internationale est de 296 \$.

A ce sujet, les organisations syndicales de salariés posent plus généralement une question de principe : un pays comme la France peut-il accepter que des navires battant son pavillon puissent être armés avec une main-d'oeuvre aux revenus très inférieurs à celui de ses nationaux.

L'objectif de la France doit être effectivement d'assurer un haut de vie collectif. La dérogation à ce principe ne peut être qu'exceptionnelle. Elle est ici justifiée par le risque de disparition totale de l'emploi des marins de commerce. L'élargissement de l'immatriculation aux Kerguélen doit être conduite avec prudence.

De plus, tout transfert de navire du pavillon métropolitain au pavillon des Kerguélen a un coût social élevé pour les marins français. L'immatriculation de 26 navires dans le cadre du plan Guellec s'est traduite par le maintien de l'emploi de 93 officiers et de 13 marins français seulement. En imaginant l'ensemble de la flotte française armée aux conditions actuelles des Kerguélen, seuls 1000 officiers et 150 marins environ garderaient un emploi de navigant.

### **c) Une solution différenciée**

L'intérêt, mais aussi les limites de chacune des solutions envisagées suggère d'adopter une politique différenciée, combinant une action de subvention, une ouverture limitée de l'immatriculation aux Kerguélen et un plan social d'accompagnement.

L'accès aux Kerguélen pourrait être ouvert aux navires les moins sophistiqués, comme les 17 rouliers de la flotte actuelle, qui n'assurent pas de trafic protégé, et dont le coût salarial est proportionnellement plus important, et à bord desquels la compétence particulière des marins français est la moins nécessaire.

La subvention pourrait être réservée aux navires les plus modernes qui demeureraient sous pavillon métropolitain. Cette aide pourrait être maintenue à un niveau acceptable pour trois raisons : d'abord, le coût salarial est proportionnellement plus faible sur des navires à haut niveau technologique ; ensuite, le surcoût à compenser est moindre du fait de la bonne qualification nécessaire qui doit être

payée quel que soit le pavillon ; enfin, les forts taux de frêt pratiqués sur ce type de navire permettent de rentabiliser plus aisément l'exploitation. Les porte-conteneurs répondent à ces critères.

En dernier lieu, la diminution progressive du nombre de marins non qualifiés justifie des mesures d'accompagnement social, tant par la cessation anticipée d'activité que par la reconversion des personnels.

L'analyse de la pyramide des âges de la profession révèle que les C.A.A. pourraient concerner 1200 personnes par an dès 1989, et 2300 pour l'ensemble des cinq années suivantes.

Sur la base d'un coût moyen actuel de 214 000 FF par dossier, le coût pour l'Etat se monterait à 250 MF en 1989, et 490 MF environ pour les années 1990-1994.

En ce qui concerne la reconversion, les premières actions ont été engagées en 1986 et 1987. Elles n'ont concerné que quelques salariés. L'expérience de la sidérurgie et des chantiers navals montre qu'un effort significatif permet une reconversion plus facile. L'effort doit être cependant modulé selon la qualification d'origine : les 1800 marins du pont ont le niveau de qualification le plus faible. Des actions d'envergure seraient nécessaires dans leur cas : le coût individuel de ces formations s'élèverait à 250 000 FF.

Pour les 380 marins à la machine, la reconversion est plus facile. Dans ce cas, le coût d'une telle formation avoisinerait de 70 000 FF.

La reconversion de 1000 marins, compte tenu de la proportion indiquée, impliquerait donc une dépense annuelle d'environ 220 MF.

En raison des plans sociaux, le coût global de toutes ces mesures serait important la première année : 1 MdF, dont 500 MF pour l'accompagnement social s'il devait s'effectuer pour l'essentiel lors de cette première année.

Le nombre d'emplois que comportera la profession à l'avenir dépend, au-delà des aides publiques, de la capacité qu'aura la corporation à réussir sa mutation.

## **3.2. VERS UN NOUVEAU METIER**

L'avenir de la profession de marin de commerce passe par la qualification et l'internationalisation. Cette évolution implique la négociation sur la modernisation indispensable du métier.

### **3.2.1. Les caractéristiques du nouveau métier**

#### **a) Un métier internationalisé**

Selon la plupart des armateurs, il existe aujourd'hui une demande internationale importante en personnel qualifié. Le plus difficile, expliquent-ils, lorsqu'il y a transfert ou affrètement de navires sous pavillon de complaisance est de trouver de bons officiers en milieu international.

Certes, de nombreux pays en voie de développement ont formé des officiers et des marins de qualité, mais la qualification des navigants de ces pays est très inégale. Les officiers français offrent quant à eux des compétences garanties par un diplôme reconnu. Les armateurs reconnaissent leur professionnalisme. La polyvalence constitue un atout qui leur permet de s'adapter de manière très souple aux besoins des compagnies.

Il faut cependant constater, malgré les opportunités de carrières internationales qui s'offrent ainsi, que les marins français sont peu enclins à s'expatrier, ce qui n'est pas propre à cette profession. Il y a environ 2000 navigants français à l'étranger, soit 13 % de la profession, alors qu'en Grande-Bretagne, ce chiffre est de 8000, soit 24% des effectifs des marins britanniques. Cette réticence s'explique d'abord par des éléments de fait comme des régimes de congés moins favorables, dix à quinze jours de congé par mois à bord, et des embarquements de six mois, ou une protection sociale plus aléatoire : la couverture par l'E.N.I.M. est coûteuse, et les assurances individuelles privées n'offrent pas de garanties suffisantes en matière d'assurance-vieillesse.

Elle s'explique aussi par des facteurs plus subjectifs comme la méconnaissance de ces carrières internationales et l'obstacle psychologique que constitue le changement total de milieu culturel et social.

### **b) Un métier de responsables qualifiés**

L'évolution récente des techniques maritimes et les recherches en cours indiquent ce que sera le bateau du futur : un navire de grandes dimensions où les fonctions de navigation, de surveillance et de chargement seront optimisées par des automates. Sur un porte-conteneurs répondant à ces conditions, l'équipage ne comportera plus 21 personnes - treize marins et huit officiers - comme c'est actuellement le cas en moyenne en France, mais seulement dix, voire même sept membres d'équipage (voir annexe 7).

La conduite d'un tel navire requerra des qualifications élevées. Ainsi, alors que dans la composition actuelle de l'équipage, 60% des navigants sont qualifiés - cinq marins et huit officiers - dans l'équipage du futur, il n'y aura place que pour du personnel qualifié.

Une telle organisation peut se concevoir de deux manières, soit avec un équipage composé seulement d'officiers, soit avec un équipage mixte composé d'officiers et d'une maistrance qualifiée comme l'avance le projet norvégien. Une telle maistrance se rapprocherait de ce que les britanniques appellent les "petty officers", c'est-à-dire les officiers subalternes. Les fonctions des navigants seront allégées par le redéploiement de la plupart des tâches d'entretien du bord vers la terre et se concentreront sur la gestion du navire. Tels seront les besoins à venir en matière de qualification.

### **3.2.2. Les conditions d'un nouveau métier**

Trois conditions paraissent devoir être satisfaites pour que la mutation vers le nouveau métier réussisse : l'adaptation de la formation, une meilleure couverture sociale des marins expatriés, et la recherche d'un dialogue social plus ouvert.

### **a) adapter la formation**

#### *La nécessité d'une plus grande qualification*

Sauf sur les navires des petites lignes côtières et sur quelques autres navires assurant des trafics protégés, les tâches d'exécution non qualifiées qui n'auraient pas disparu, ne seront plus à terme exercées par des marins nationaux.

Les besoins en hommes d'équipages seront donc dans un avenir proche orientés vers la qualification. Une compétence relevée pourra permettre aux marins d'accéder à la maîtrise, voire au niveau d'officier à bord des navires desservant des lignes de proximité. Il est donc nécessaire de former peu de marins, mais des marins qualifiés. C'est l'orientation qui a été prise depuis 1986 avec l'allongement de la formation de deux à trois ans et l'introduction de la polyvalence.

Parallèlement, il serait souhaitable que l'Etat permette aux marins non qualifiés, directement menacés par l'évolution technique des navires et les changements de pavillon, d'acquérir une qualification : d'une part, en finançant des stages de formation d'électricien ou de mécanicien dans les écoles maritimes et aquacoles, d'autre part en offrant la possibilité à des marins, par des bourses et des stages de formation, de suivre le cursus du niveau 3 et d'accéder à des fonctions d'officier subalterne. Ceux-ci pourraient alors trouver place à bord des navires modernes ou de petits navires de cabotage. Le coût d'une telle mesure serait d'environ 20 MF par an pour cent personnes formées, répartis en 16 MF pour les salaires et les charges sociales, et 4 MF pour les frais de formation.

En ce qui concerne les officiers, il faut tenir compte du contenu de plus en plus technique du métier, de la nécessité croissante de bien connaître la chaîne de transport et de l'internationalisation de la profession.

Il paraît donc indispensable de développer la formation en informatique et automatique et d'utiliser très largement les simulateurs.

L'aisance dans les relations avec les portuaires administratifs (douanes) ou les commerciaux de la chaîne de transport suppose également que soient développées par la formation les compétences spécifiques qui se rattachent à ces domaines.

Enfin, pour ouvrir des débouchés internationaux aux officiers français, il est indispensable de renforcer sensiblement l'enseignement de l'anglais. En outre, pour former les officiers à commander des équipages internationaux, il est souhaitable de rendre obligatoire un stage embarqué sur un navire battant pavillon étranger.

#### *Un appareil de formation rénové*

Le cadre de cette nouvelle formation doit être rénové. En effet, la demande de travail par les armateurs est imprévisible alors que l'offre des écoles est rigide puisqu'il faut au moins dix ans de formation en alternance à bord et à terre pour obtenir un brevet de première classe.

Il est donc illusoire de vouloir adapter l'offre à la demande en régulant le nombre de places offertes au concours d'entrée en fonction des besoins momentanés. Il faut par conséquent que l'offre des écoles soit égale au maximum des besoins potentiels des armateurs, et qu'en période de moindre demande, les élèves brevetés puissent aisément trouver du travail à terre et irriguer le secteur paramaritime qui a besoin de leurs compétences.

Dans cette hypothèse, les élèves diplômés chaque année constitueraient une ressource dans laquelle les armateurs pourraient puiser. Cela permettrait en outre aux officiers de mieux gérer leur carrière, traditionnellement courte : seulement 23% des élèves diplômés ou brevetés entre 1962 et 1987 naviguent encore aujourd'hui.

En cohérence avec une extension accrue des carrières courtes et avec la logique du vivier, il est souhaitable de préparer d'emblée les officiers à une éventuelle reconversion en accentuant leur formation en gestion et en techniques commerciales. Pour cela, il est proposé de substituer aux enseignements devenus obsolètes (trigonométrie sphérique) des formations économiques, juridiques et commerciales et d'organiser la quatrième année de C.1N.M. en trois options : navigation, transport et techniques maritimes. Ces deux dernières options pourraient donner accès à une cinquième année et au titre d'ingénieur.

La fixation à 50 en 1987 des postes ouverts dans chacun des concours de capitaine de première et de deuxième classe de la navigation apparaît insuffisante pour fournir des cadres compétents à l'ensemble des entreprises de navigation et de transport maritime. Le conseil supérieur de la formation professionnelle maritime a fixé à 70 le nombre de places offertes au concours de C.1N.M. de 1988. Il serait nécessaire de porter ce nombre à environ une centaine pour pouvoir à l'avenir satisfaire les demandes et maintenir l'appareil de formation.

Sur ce plan institutionnel, les effectifs actuellement formés (806 élèves officiers), même réajustés, ne justifient plus le maintien de quatre écoles nationales de la marine marchande. Il serait souhaitable de les regrouper à terme en un établissement unique permettant de concentrer les crédits, de centraliser les investissements d'équipement lourd, tels que les simulateurs, et d'exercer grâce à sa notoriété un nouvel attrait sur les jeunes. Ceux-ci se détournent en effet des carrières proposées. Toutes les places ouvertes au concours de C.1N.M. de 1987 n'ont pas pu être attribuées.

De même l'éclatement du système de formation des marins en deux réseaux, collèges d'enseignement technique maritime (C.E.T.M.) d'une part, écoles maritimes et aquacoles (E.M.A.) d'autre part, n'est pas satisfaisant. Il est donc proposé de recentrer cet appareil sur les E.M.A., dont le niveau de formation est le mieux adapté, en fermant les deux C.E.T.M.

Compte tenu de la répartition des E.M.A., cette mesure ne créera pas de problèmes de localisation pour les élèves des ex-C.E.T.M. de Saint-Malo et de Marseille.

De telles mesures présentent des difficultés sociales et politiques, comme l'a montré la fermeture de l'école de Paimpol en 1987. Elles ne pourront donc être acceptées que si elles s'inscrivent dans une perspective d'ensemble.

### **b) Assurer une meilleure couverture sociale des marins expatriés**

L'obstacle le plus souvent invoqué à l'encontre d'une carrière sous pavillon étranger est l'insuffisance de protection sociale, notamment en matière de retraite. Les navigants ont actuellement le choix entre deux régimes assez défavorables, les assurances privées et l'assurance volontaire à l'E.N.I.M. Une troisième voie devrait être explorée : la Caisse des français de l'étranger (C.F.E.).

#### *L'assurance privée*

Elle a été proposée notamment par le groupe Worms aux salariés qui



désiraient rester dans l'entreprise et acceptaient de naviguer aux conditions internationales. Plus de 200 personnes en relèvent. Les prestations d'assurance-maladie sont celles du régime général pour une cotisation forfaitaire mensuelle peu élevée (environ 300 FF). En revanche, le régime de retraite est peu attractif : les navigants versent une cotisation égale à 15 % de leur salaire réel qui leur donne un droit à une retraite par capitalisation ; celle-ci inquiète les navigants en raison des incertitudes liées notamment à l'inflation qui pèse sur ce mode de financement des pensions.

#### *L'assurance volontaire de l'E.N.I.M.*

Dans le cadre du Plan Guellec, la loi du 27 janvier 1988 permet à l'E.N.I.M. de proposer une assurance volontaire aux navigants français embarqués sur des navires étrangers ; le décret du 3 mai 1988 a ouvert cette possibilité à compter du 1er juillet 1988. L'assurance-vieillesse y donne droit à une retraite égale à 2 % du dernier salaire par année de cotisation, liquidée à partir de 60 ans. Les salariés versent 28,6 % de leur salaire forfaitaire, ce qui représente le total des cotisations salariales et patronales du régime ordinaire de l'E.N.I.M. Il s'agit donc d'une assurance particulièrement coûteuse.

#### *La Caisse des français de l'étranger (C.F.E.)*

Elle couvre la population des expatriés à forte proportion de jeunes et est de ce fait bénéficiaire. La C.F.E. propose une couverture des risques maladie, invalidité et décès pour une cotisation de 11,75 % et une retraite équivalente à celle du régime général pour une cotisation de 14,9 % d'une base forfaitaire limitée au plafond de la sécurité sociale. La comparaison des régimes C.F.E. et E.N.I.M. (voir annexe 14) montre qu'en général, la C.F.E. assure une meilleure couverture sociale.

La C.F.E. offre donc une protection contre les risques sociaux qui est satisfaisante mais souvent mal connue : seuls 61 marins y sont affiliés.

### **c) Renouveler le tripartisme**

Les relations entre les partenaires de la profession maritime sont actuellement bloquées. D'un côté, les armateurs se polarisent sur la réduction du surcoût et se refusent à tout engagement en termes d'emploi. De l'autre, les syndicats sont heurtés de ce que les compagnies considèrent les navigants comme une variable d'ajustement, et ne sont prêts à aucune concession sans engagements précis sur l'emploi.

Pourtant il reste un espace de négociation, celui de l'évolution vers une profession mieux formée, plus adaptée aux tâches à effectuer à bord d'un navire moderne.

Le coût de l'équipage qualifié, peu nombreux, des navires modernes, sera la contrepartie d'un travail qui ne pourra pas être obtenu avec un équipage étranger moins qualifié mais plus nombreux. En outre, compte tenu de la proportion alors réduite des charges de personnel, comme c'est le cas actuellement sur les navires de la dernière génération, le différentiel de coût ne constituera plus un handicap de compétitivité. En d'autres termes, la qualité du travail pourra compenser le surcoût.

Une telle évolution ne semble cependant guère envisageable en l'état actuel sans la mise en place d'un nouveau dialogue social qui permette à la profession de

revenir à une maîtrise concertée de l'évolution de la marine marchande.

Des accords devront être trouvés sur les conditions d'exercice du nouveau métier.

En premier lieu, un assouplissement des horaires devra être négocié parallèlement à l'enrichissement des tâches et à l'amélioration des conditions de travail (aide à la décision par ordinateur par exemple). Ensuite, une modification de l'organisation du travail devra promouvoir une plus grande polyvalence des fonctions à bord permettant de réduire les temps morts ; aujourd'hui, les matelots non qualifiés sont surtout employés au cours des manoeuvres. Enfin, comme résultat de ces deux adaptations et de l'automatisation de certaines tâches, une réduction des effectifs à bord devra être acceptée par les syndicats.

Ce dernier volet constitue sans doute l'aspect le plus problématique de la tâche des négociateurs. En effet, l'argument, "à techniques différentes, organisation du travail et effectifs différents", qui a longtemps été accepté par les syndicats, est aujourd'hui rejeté. Pour lever cet obstacle, il faut offrir aux navigants la certitude que les emplois plus qualifiés seront préservés.

L'intervention de l'Etat, troisième partenaire, paraît ici indispensable. Son rôle serait double : faire accepter une plus grande flexibilité des effectifs à bord, et inciter les compagnies à maintenir l'emploi pendant au moins cinq ans sur les navires modernisés.

Concernant la fixation des effectifs, il conviendrait de redéfinir le rôle de l'Etat.

Actuellement, la décision d'équipage, prise par l'armateur pour fixer l'effectif embarqué à bord de ce navire, et agréé par l'administration des affaires maritimes, se trouve quasi-administrée. La pratique liée à la détermination préalable de l'effectif minimum exigé par les impératifs de sécurité a en effet substitué l'administration aux armements.

Le visa sur la décision d'équipage ne devrait être apposé qu'en fonction des normes de sécurité. La détermination définitive des effectifs embarqués relèverait de la responsabilité de l'armateur après concertation avec les syndicats de salariés. La définition par la négociation tripartite d'un cadre global réglant les modes de fixation futurs des effectifs embarqués par navire limiterait pour l'avenir la portée d'éventuelles divergences ponctuelles entre armateurs et syndicats.

En contrepartie, l'Etat inciterait les compagnies à maintenir l'emploi en prenant en charge les cotisations sociales patronales des marins employés sur ces navires. En prenant l'hypothèse d'un équipage comprenant sept officiers, sept maîtres et trois non-marins, le coût annuel serait d'environ 2,5 MF par navire.

La négociation tripartite devenue à nouveau possible permettrait une évolution organisée et maîtrisée vers un métier au contenu redéfini.

## CONCLUSION

En définitive, les marins français ne sont pas condamnés à disparaître. Le milieu social et professionnel qu'ils représentent est une richesse pour notre pays. L'effort demandé aux marins sera encore important : le progrès technique impliquera une baisse du nombre d'emplois par navire. Les navigants seront davantage qualifiés, mais ils devront faire l'apprentissage d'un nouveau métier. Les postes de travail sur les navires dont la conduite requiert une faible qualification seront partiellement ou totalement transférés sous pavillon étranger.

Si la profession accepte ces sacrifices, l'action de l'Etat prend tout son sens. S'il consent l'ouverture de l'immatriculation des Kerguelen à un nouveau contingent de navires, il peut accorder une aide financière adaptée à l'enjeu. Cette aide doit privilégier les navires modernes.

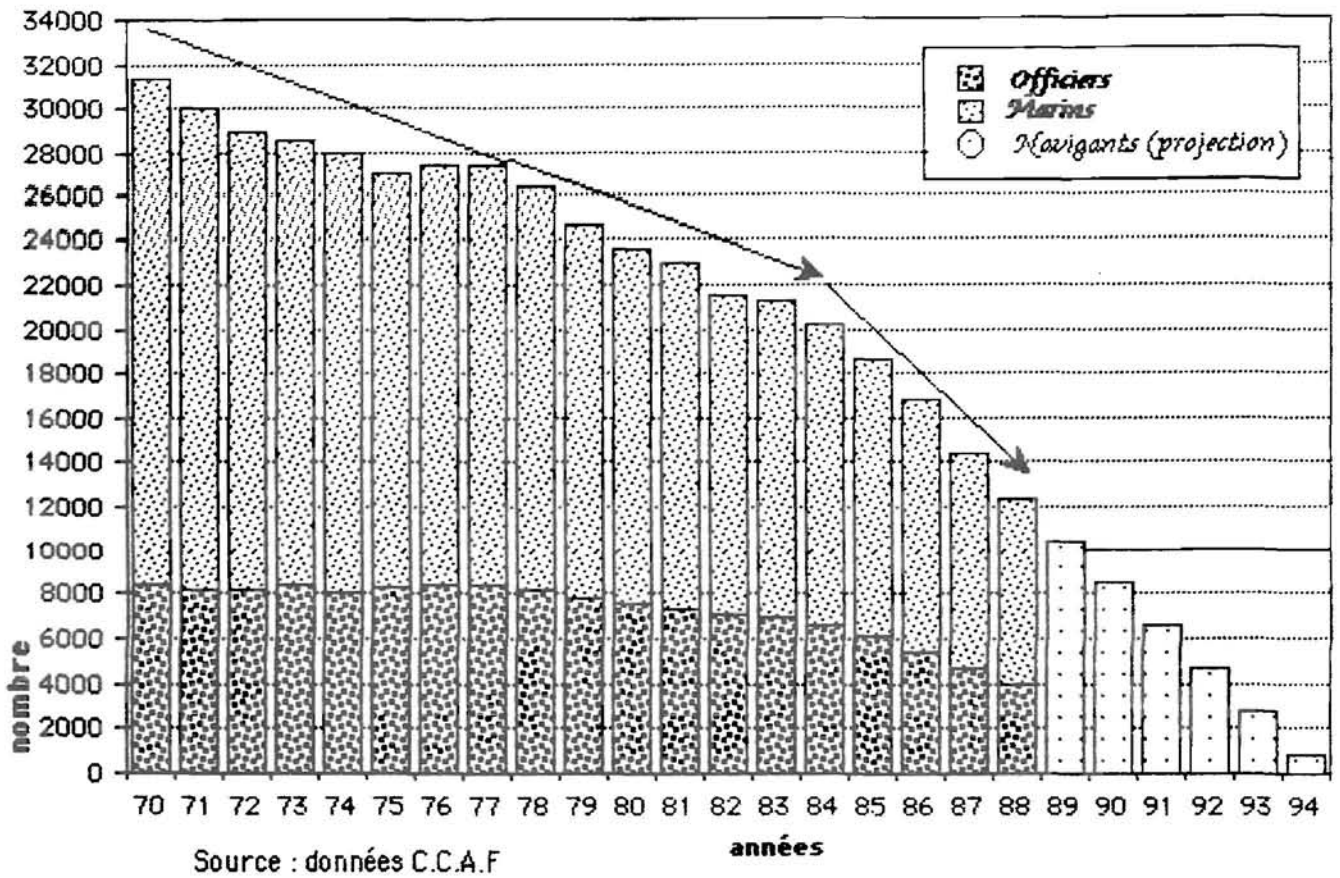
Cette politique peut contribuer à redonner aux armateurs un esprit conquérant, aux marins un espoir au prix de certains sacrifices, à l'opinion le sentiment que la France est animée d'une ambition maritime qui incite ses jeunes et ses entrepreneurs à aller chercher leur fortune dans les métiers marins.

## TABLE DES ANNEXES

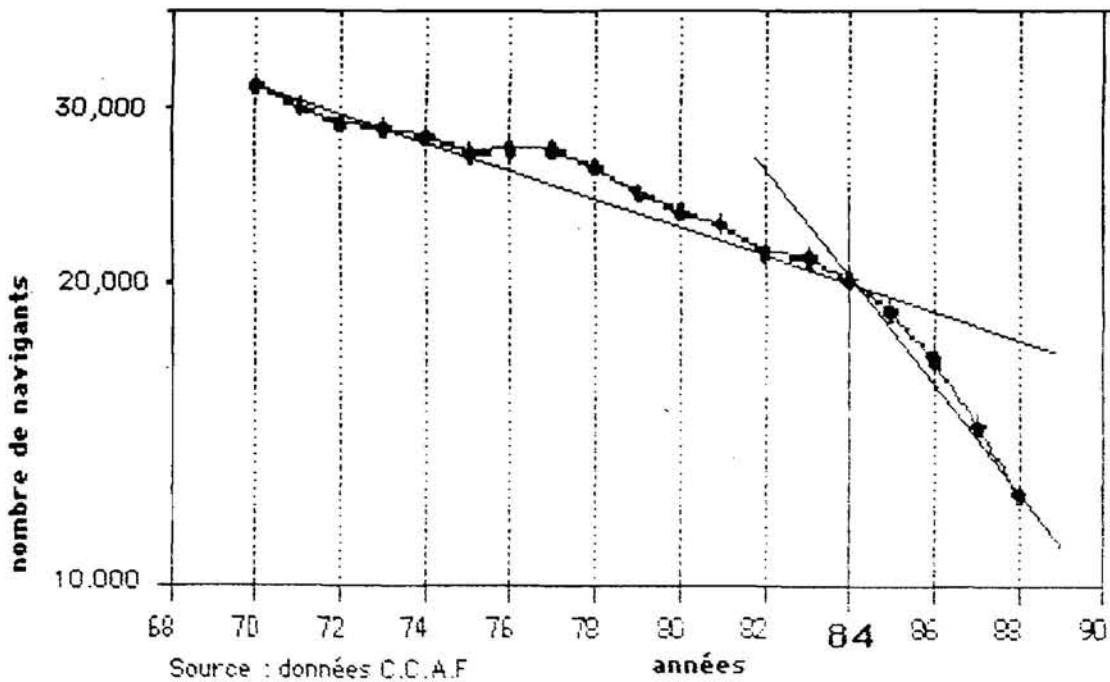
- Annexe 1** : Evolution du nombre de navigants
- Annexe 2** : Pyramide des âges des navigants
- Annexe 3** : Organigramme de l'appareil de formation en 1987-88
- Annexe 4** : Filières de formation des officiers et des marins
- Annexe 5** : Les principaux conflits
- Annexe 6** : Coût comparatif des personnels
- Annexe 7** : Composition des équipages
- Annexe 8** : Evolution de l'emploi dans la marine marchande
- Annexe 9** : Chômage des marins
- Annexe 10** : Salaire et pouvoir d'achat des officiers et des marins
- Annexe 11** : Productivité apparente du travail
- Annexe 12** : "Noyau dur" et flotte contrôlée
- Annexe 13** : Régime de l'ENIM
- Annexe 14** : Comparaison des systèmes de protection sociale
- Annexe 15** : Résultats du questionnaire réalisé

# ANNEXE 1

## Evolution du nombre de navigants



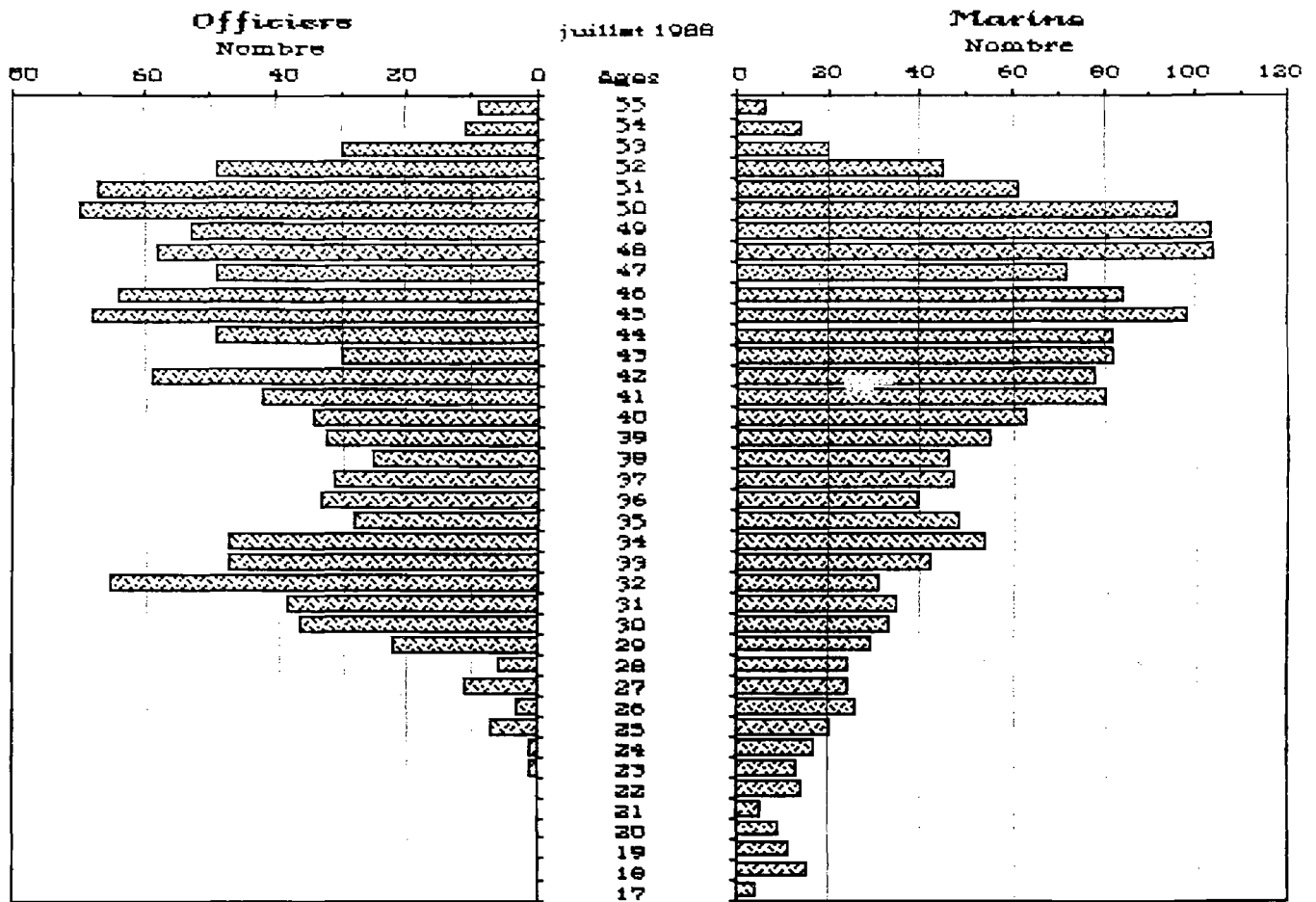
## Variation du nombre de navigants en données logarithmiques



# ANNEXE 2

## Pyramide des âges

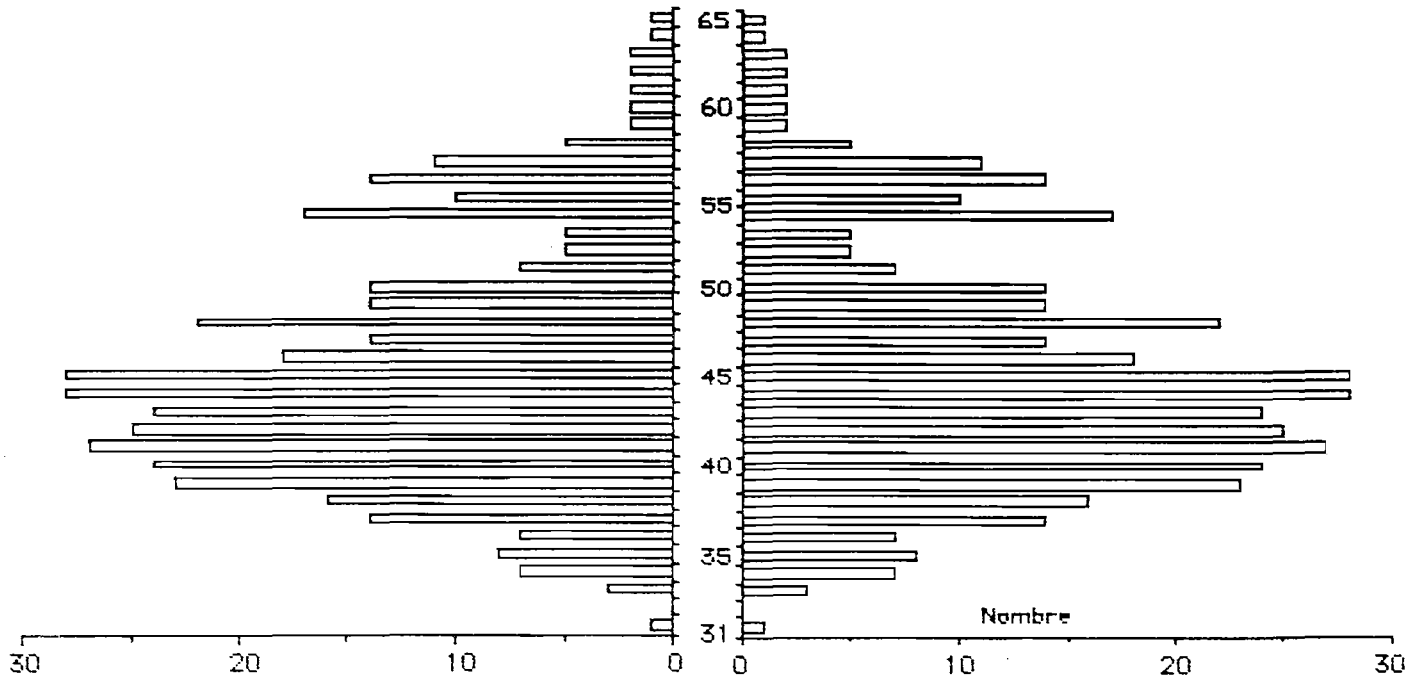
(C.G.M. S.N.D.V Dreyfus Chargeurs)



Source : liste du personnel C.G.M. S.N.D.V. Dreyfus, Chargeurs

## Pyramide des âges des pilotes maritimes

Janvier 1987



Source : Données de la fédération française des pilotes maritimes

## ANNEXE 3

### Organigramme de l'appareil de formation en 87/88

#### Officiers

| ENMM         | Le Havre   | St-Malo    | Nantes     | Marseille  | TOTAL      |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| C1NM         | 183        | 0          | 72         | 130        | 385        |
| C2NM         | 0          | 79         | 97         | 40         | 216        |
| Niveau 3     | 31         | 45         | 17         | 0          | 93         |
| Autres *     | 30         | 50         | 32         | 0          | 112        |
| <b>TOTAL</b> | <b>244</b> | <b>174</b> | <b>218</b> | <b>170</b> | <b>806</b> |

ENMM : Ecole Nationale de la Marine Marchande

C1NM : Capitaine de Première classe de la Navigation Maritime

C2NM : Capitaine de Deuxième classe de la Navigation Maritime

#### Marins

|      | St Malo | Marseille | Nantes | Bastia | Audierne | TOTAL |
|------|---------|-----------|--------|--------|----------|-------|
| CETM | X       | X         |        |        |          | 137   |
| EMA  |         |           | X      | X      | X        | 214   |

CETM : Collège d'Enseignement Technique Maritime

EMA : Ecole Maritime et Aquascole

Financement de l'Etat en 1988 \*\* :

CETM : 5,5 MF soit 40 000 FF par élève

EMA : 46,1 MF soit 39 000 FF par élève au commerce (l'essentiel de la dotation finance la formation pêche)

ENMM: 50,6 MF soit 63 000 FF par élève.

\* Radio, Préparation, Filières en voie d'extinction.

\*\* Ces chiffres résultent de l'addition de tous les articles budgétaires attribuables au fonctionnement et aux crédits de paiement des équipements des écoles.

#### Evolution du nombre de places proposées au concours d'entrée C1NM

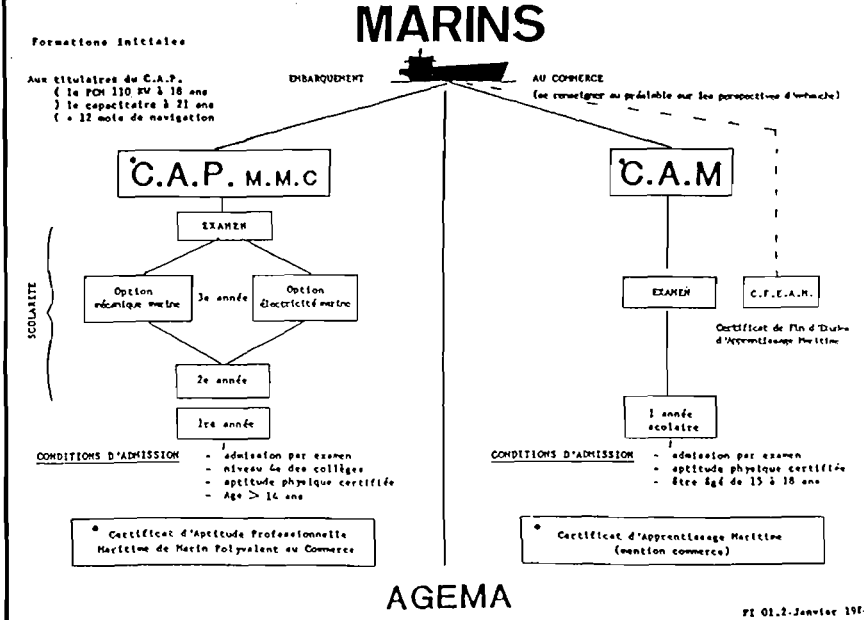
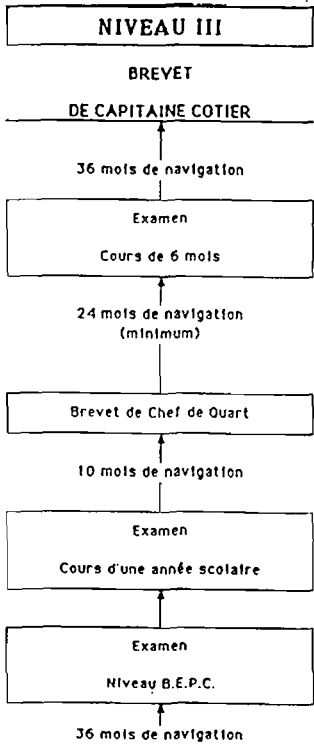
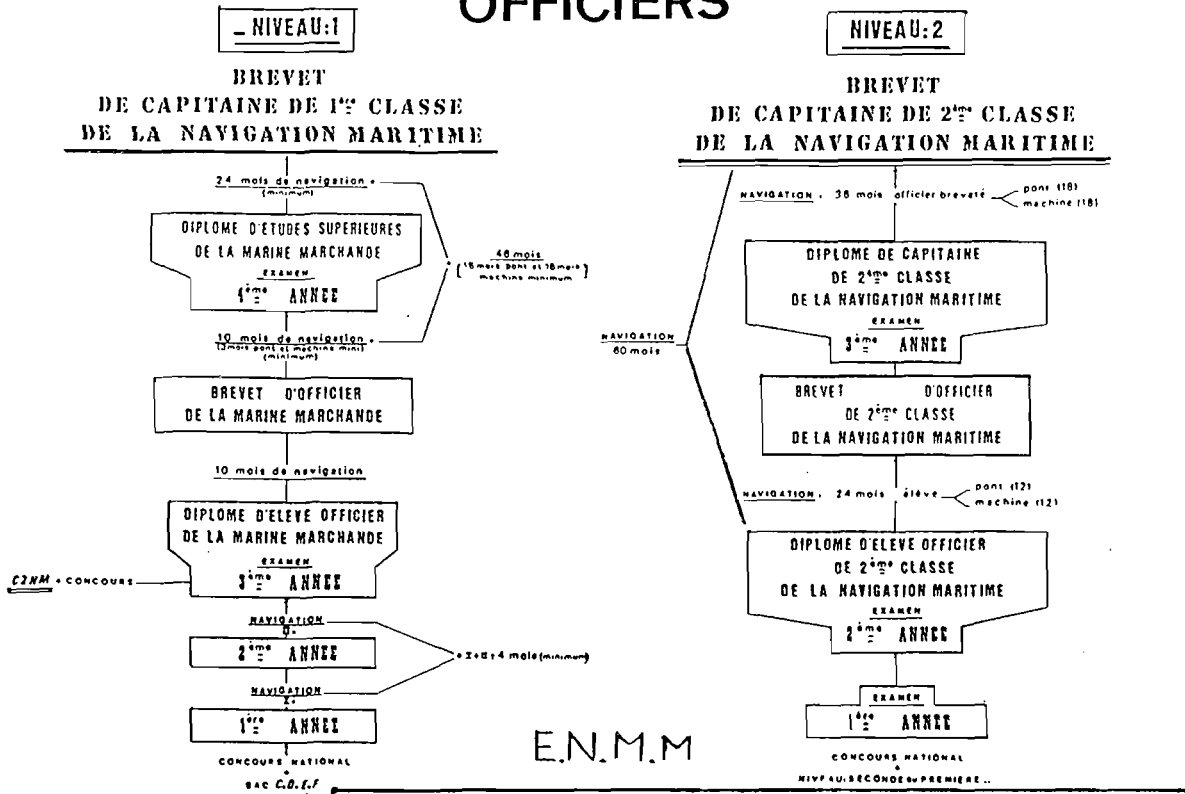
|                     | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de Candidats | 519  | 569  | 470  | 385  | 348  | 290  | 261  | 258  | 220  | 151  | 81   | 47   |      |
| Nombre de Places    | 230  | 210  | 180  | 150  | 150  | 150  | 160  | 160  | 120  | 90   | 50   | 50   | 70   |
| Candidats par place | 2.3  | 2.7  | 2.6  | 2.6  | 2.3  | 1.9  | 1.6  | 1.6  | 1.8  | 1.7  | 1.6  | 0.9  |      |

Source : Données de l'inspection générale de l'enseignement maritime et de l'AGEMA

# ANNEXE 4

## FILIERES DE FORMATION DES OFFICIERS ET DES MARINS

### OFFICIERS



Source : Ecole Nationale de la Marine Marchande de Marseille et AGEMA



# ANNEXE 5

## LES PRINCIPAUX CONFLITS

**1953** : première grève des officiers à l'initiative de la C.G.T., d'une durée de trois semaines. Après sentence arbitrale du président du conseil, les congés sont portés de six à sept jours par mois d'embarquement avec possibilité de conclure des accords d'entreprise plus favorables qui porteront ce droit à dix jours.

**1966** : grève de principe de huit semaines des officiers du Ville de Lyon de la compagnie NOCHAP, premier navire automatisé de la flotte. L'objectif est d'obtenir le respect de l'accord portant sur les effectifs signé avant le lancement d'un nouveau navire ainsi que des augmentations de salaires et de congés en compensation des réductions d'effectifs.

**1967** : grève de trois mois sous forme de retards à l'appareillage. Augmentation des salaires. Les congés passent de onze jours et demi à douze jours et demi.

**1968** : grève générale C.G.T.-C.F.D.T. avec occupation des navires pendant un mois et demi. Augmentation des salaires de 10 %, des pensions de 12.5 %. Réduction de la durée d'embarquement à cinq mois pour les trafics divers et à quatre mois sur les pétroliers. Les congés passent à quatorze jours.

**1971** : grève de six mois, sous forme de retards à l'appareillage de durée croissante, pour la revalorisation de la fonction. Augmentation moyenne des salaires de 20 %, des pensions de 16 %. Les congés passent à quinze jours et demi.

**1980-1981** : grève de sept mois des officiers et des marins C.G.T., C.F.D.T et F.O. sous forme de retards à l'appareillage de durée croissante, pour la revalorisation des pensions. Un plan de rattrapage est mis en place sur la période 1981-1988 avec une augmentation des salaires forfaitaires de 8 à 35 % entre les cinquième et vingtième catégories de manière à s'aligner sur les salaires réels pratiqués par les compagnies. Après la mise en oeuvre intégrale de ce plan, la pension pour 37,5 années de cotisations peut être évaluée à 70-75 % du salaire de fin de carrière pour les marins et à 50-55 % pour les officiers. Le rattrapage complémentaire acquis par ces derniers après deux semaines de grève en avril 1982 n'a jamais été appliqué.

**1986** : grève unitaire C.G.T., C.F.D.T. et F.O. contre les dispositions du Plan marine marchande. La C.G.T. poursuit seule la grève après le protocole d'accord du 22 décembre 1986 entre le secrétaire d'Etat à la mer et les autres syndicats. Les organisations syndicales obtiennent que l'immatriculation aux Keirguélen de navires antérieurement sous pavillon français soit limitée à 30 unités, que l'aide structurelle aux compagnies ne soit pas liée à la réduction des effectifs et que le Code du travail maritime ne soit pas modifié sans une large négociation préalable.

# ANNEXE 6

## Coût comparatif du personnel

EVALUATION DES COÛTS D'ARMEMENT POUR DIFFÉRENTS TYPES DE NAVIRES  
DANS TROIS HYPOTHÈSES : PAVILLON FRANÇAIS,  
PAVILLON DES KERGUELEN ET ÉQUIPAGE ENTIÈREMENT INTERNATIONAL

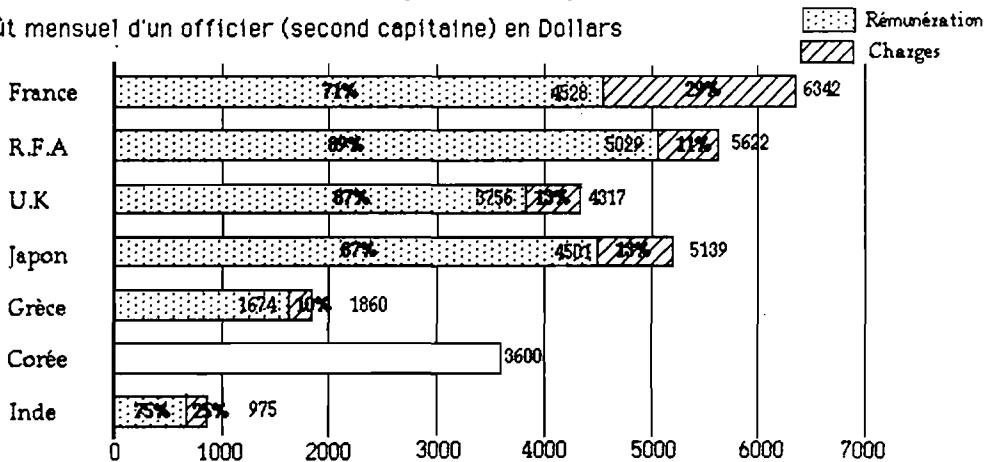
(Base 1986.)

(En dollars par jour.)

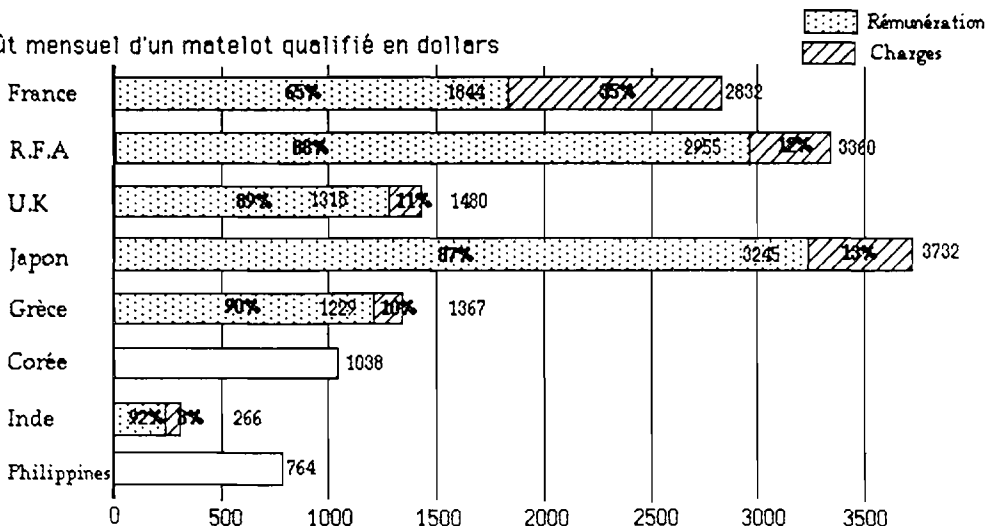
| Navires  | Effectif de référence | Équipage 100 % français | Immatriculation T.A.A.F. | Équipage 100 % international |
|--|-----------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Vraquier 140 000 tonnes . . . . .                    | 23                    | 4 000                   | 2 110                    | 1 150                        |
| Pétrolier 140 000 tonnes ou 280 000 tonnes . . . . . | 28                    | 5 420                   | 3 120                    | 1 800                        |
| Conventionnel 16 000 tonnes . . . . .                | 24                    | 4 450                   | 2 260                    | 970                          |
| Porte-conteneur long cours . . . . .                 | 18                    | 3 260                   | 2 000                    | 1 250                        |

### Coût comparatif du personnel

Coût mensuel d'un officier (second capitaine) en Dollars



Coût mensuel d'un matelot qualifié en dollars



Rémunération : moyenne mensuelle des rémunérations sur 12 mois (1986)

Charges : moyenne mensuelle des charges sociales employeurs

Source : International Shipping Federation (I.S.F.), 1986

# ANNEXE 7

## Composition des équipages

**Equipage d'un porte -  
conteneurs automatisé  
français : 21 hommes**

- \* 8 Officiers :  
commandant  
4 officiers conduite-exploitation  
3 officiers technique-entretien
- \* 5 maîtres dont 2 ADSG
- \* 8 marins  
3 matelots timoniers  
2 ouvriers mécaniciens  
2 polyvalents  
1 aide cuisinier

**Projet norvégien  
d'équipage : 10 hommes**

Disparition de la distinction pont/  
machine.  
Polyvalence de fonctions ( exploi-  
tation/maintenance).  
Entretien principalement au port  
et par équipes volantes.

- \* 7 Officiers  
commandant  
3 officiers chefs de quart ( 3x8)  
1 officier d'entretien  
1 lieutenant ( contrôle électri-  
que/électronique)  
1 officier radio ( fonctions  
élargies)
- \* 3 maîtres et services généraux

**Projet japonais  
d'équipage : 7 hommes**

- \* 6 Officiers  
commandant  
3 officiers de quart  
1 officier mécanicien  
1 officier de pont
- \* 1 agent de service général

### Composition d'un équipage moyen au 1/1/88

**\* Officiers : 32 %**

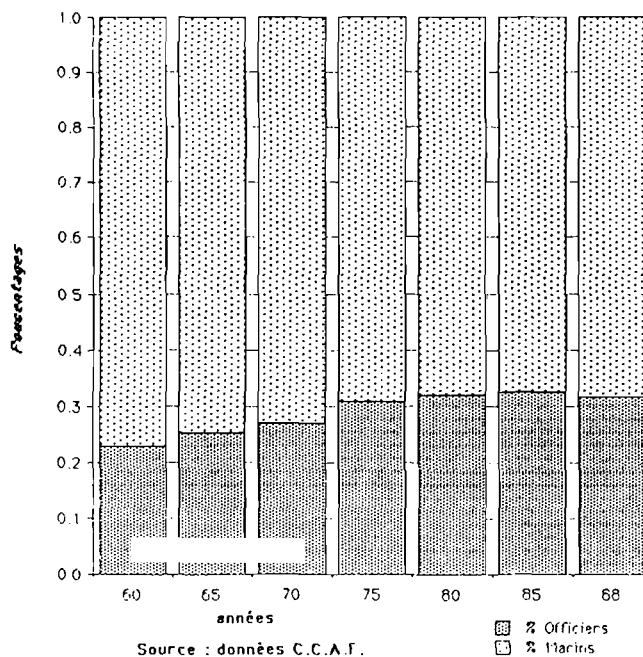
pont : 50%  
machine : 41%  
radio : 9%

**\* Marins : 68 %**

pont : 35%  
machine : 25%  
service  
général : 29%  
polyvalents : 8%  
novices : 3%

Source CCAF

pourcentage d'officiers et de marins navigant



# ANNEXE 8

## Evaluation de l'emploi dans la marine marchande

Les marins de commerce constituent une population au contour mouvant dont la taille varie avec les critères de définition retenus.

### 1 La définition du C.C.A.F. : 12420 navigants

Le C.C.A.F. recense les salariés employés par les entreprises adhérentes. Or, sur les 250 entreprises de transport maritime et de navigation côtière enregistrées par l'INSEE, seules 114 adhèrent au comité des armateurs. Ce sont cependant les plus importantes. Le chiffre de l'emploi selon le C.C.A.F. est de 12420 au 1<sup>er</sup> Janvier 1988, dont 3950 Officiers et 8470 Marins.

### 2 La définition de l'E.N.I.M. : 18000 personnes identifiées comme navigant

L'E.N.I.M. fait état de 28000 cotisants au commerce, dont 16000 français sous pavillon national, 2000 sous pavillon étranger et rattachés à l'établissement, et environ 10000 personnes en position inconnue. Les marins en position inconnue sont tous ceux dont aucune déclaration de mouvement n'indique qu'ils continuent à naviguer. Il semble que le passage de l'E.N.I.M. du traitement manuel au traitement informatisé n'ait pas été mis à profit pour effectuer la correction des fichiers. Celle-ci permettrait d'éliminer des cotisants inscrits, ceux qui n'acquittent plus leurs cotisation parce qu'ils ont quitté la profession.

### 3 Les données du C.A.A.M. : 7336 postes de travail, soit environ 13200 Marins

Le Centre Administratif des Affaires Maritimes recense les déclarations de mouvement des marins français navigant sur des bateaux immatriculés en métropole, à chaque embarquement. Au 1<sup>er</sup> Janvier 1988 ces avis indiquaient que 7336 personnes étaient embarquées. Or, compte tenu des périodes de congé, de disponibilité, d'arrêt maladie, on estime que pour une personne embarquée il y a 1,8 emploi (coefficient de roulement). Ainsi 7336 postes de travail correspondent à  $7336 \times 1,8 = 13200$  emplois. Ce chiffre est inférieur à celui de l'E.N.I.M. qui prend en compte les emplois à l'étranger, sur les navires immatriculés aux T.A.A.F., et dans les DOM TOM.

### 4 Synthèse :

De ces différentes sources il est possible de tirer les conclusions suivantes. Les marins de commerce sont environ 18000 au 1<sup>er</sup> Janvier 1988. Parmi ceux-ci autour de 12000 naviguent dans des compagnies affiliées au C.C.A.F. Les autres sont employés dans une multitude de petites entreprises portuaires ou côtières dont on connaît mal le nombre d'emplois (celui-ci peut être évalué à 4000), ou bien travaillent à l'étranger (environ 2300 personnes).

D'autres chiffres fournis par le ministère de la mer et le CAAM permettent de préciser la répartition des marins dans les différents emplois.

|  |              |  |                    |              |     |
|--|--------------|--|--------------------|--------------|-----|
| <b>Pavillon Français</b>   | <b>15956</b> |  | long cours :       | 4250         | 32% |
| * marins embarqués sur des navires immatriculés en métropole                         | 14176        |  | cabotage et        |              |     |
| * marins embarqués sur des navires immatriculés aux TAAF                             | 387          |  | navigation côtière | 6450         | 49% |
| * marins embarqués sur des navires immatriculés dans les DOM TOM (postes de travail) | 1393         |  | pilotage           | 800          | 6%  |
| <b>Pavillon étranger</b>   | <b>2300</b>  |  | remorquage         | 1700         | 13% |
| * marins navigant sur des navires contrôlés par des intérêts français                | 2150         |  | <b>TOTAL</b>       | <b>13200</b> |     |
| * marins navigant sur des navires étrangers non contrôlés (approximatif)             | 150          |  |                    |              |     |
| <b>total</b>   | <b>18256</b> |  |                    |              |     |

# ANNEXE 9

## Le chômage des marins

**1 Chiffres B.C.M.O.M : 2042** chômeurs au 1<sup>er</sup> Janvier 1988.

Le Bureau Central de la Main d'Œuvre Maritime n'enregistre qu'une partie des marins demandeurs d'emploi. Leur inscription à cet organisme n'est en effet pas obligatoire pour percevoir les indemnités de chômage s'ils résident dans un port.

**\* Répartition :**

|                 | marins      |     | officiers   |     | TOTAL |      |
|-----------------|-------------|-----|-------------|-----|-------|------|
|                 | 1426        | 70% | 616         | 30% | 2042  | 100% |
| pont            | 42%         |     | 36%         |     | 40%   |      |
| machine         | 25%         |     | 30%         |     | 27%   |      |
| radio           |             |     | 8%          |     | 3%    |      |
| polyvalents     | 5%          |     | 25%         |     | 10%   |      |
| service général | 28%         |     | 1%          |     | 20%   |      |
| <b>TOTAL</b>    | <b>100%</b> |     | <b>100%</b> |     |       |      |

**\* Evolution :** au 1/1/80 1007 dont 198 officiers (20%) et 809 marins  
 au 1/1/88 2042 dont 616 officiers (30%) et 1426 marins  
 soit + 9% par an.

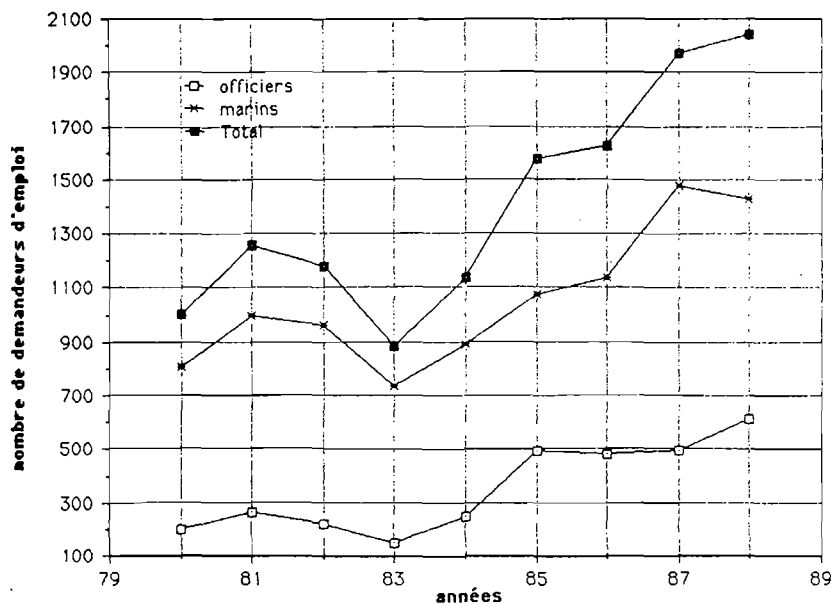
**2 Chiffres UNEDIC : 2508** chômeurs indemnisés au 1<sup>er</sup> Janvier 1987.

Dont 412 allocataires de fin de droits ou bénéficiant d'une allocation de solidarité L'ancienneté moyenne dans le régime est de 234 jours. (contre 381 jours en moyenne nationale), ce qui reflète l'existence de possibilités de reclassement. Il y a environ 1000 chômeurs non indemnisés (en appliquant le taux moyen national).

Au 1<sup>er</sup> Juillet 1988 environ 2000 marins bénéficient d'une préretraite.

Le taux de chômage est nettement plus élevé que la moyenne nationale : 18,7% pour le secteur des transports maritimes contre 10,5%.

nombre de demandeurs d'emploi inscrits au BCMOM au 1<sup>er</sup> Janvier

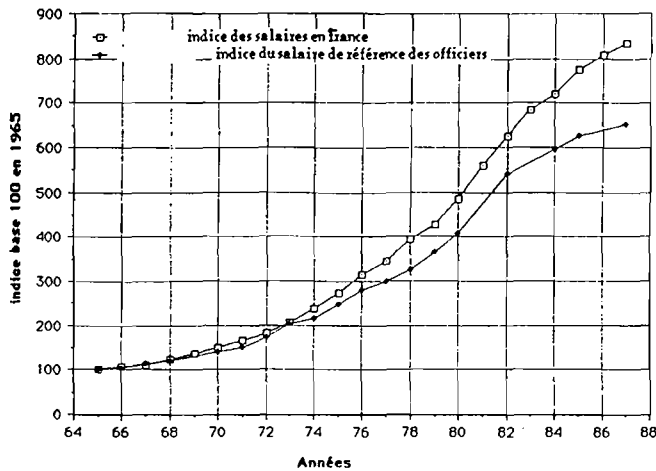


Source : données BCMOM

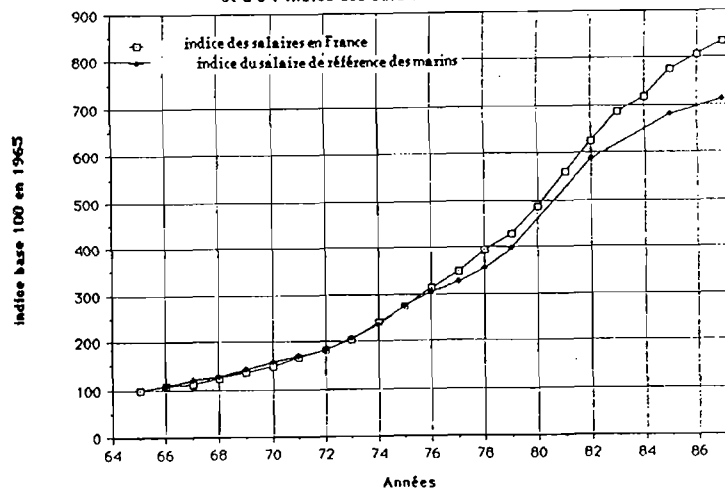
# ANNEXE 10

## salaire et pouvoir d'achat des officiers et des marins

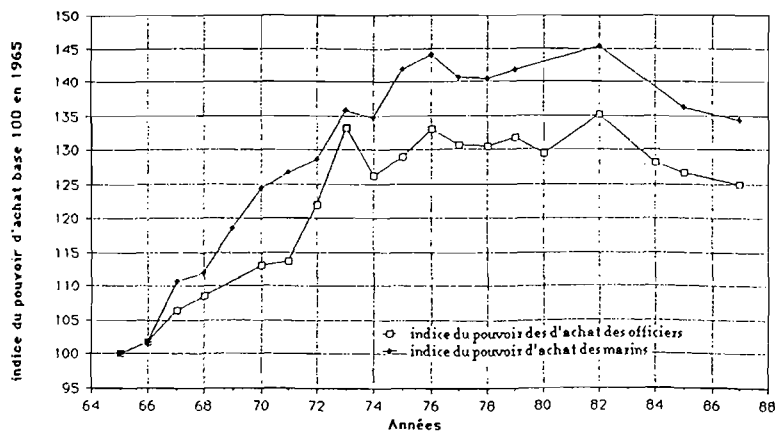
Evolution de l'indice d'un salaire de référence des officiers  
et de l'indice des salaires en France



## Evolution d'un indice de salaire de référence des marins et de l'indice des salaires en France



## Indice du pouvoir d'achat des marins et des officiers



### Salaire de référence

Minima fixés annuellement par convention entre les syndicats et les armateurs. Ils évoluent à peu près au même rythme que les salaires réels.

Ici, le salaire de référence, retenu pour les officiers, est celui d'un second capitaine sur un cargo, ayant vingt ans d'ancienneté.

Pour les marins, c'est celui d'un second maître sur un cargo.

# ANNEXE 11

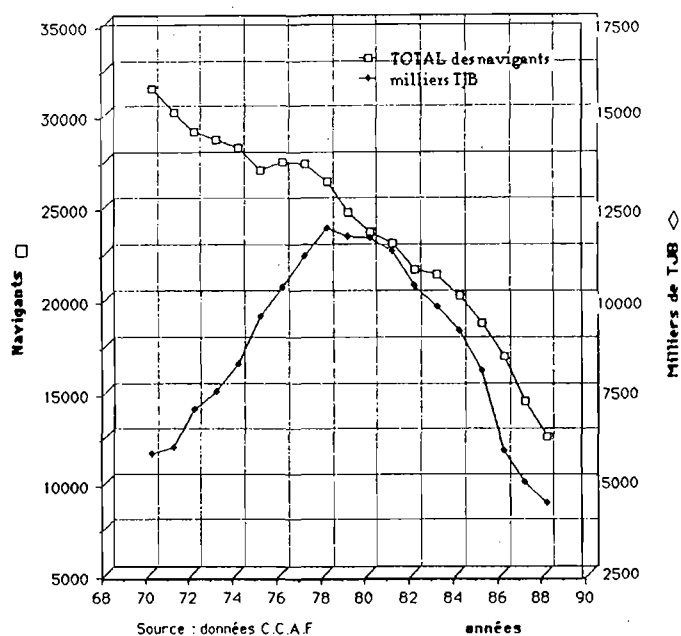
## Productivité apparente du travail

Productivité en volume mesurée en million de tonnes.mille par poste de travail.

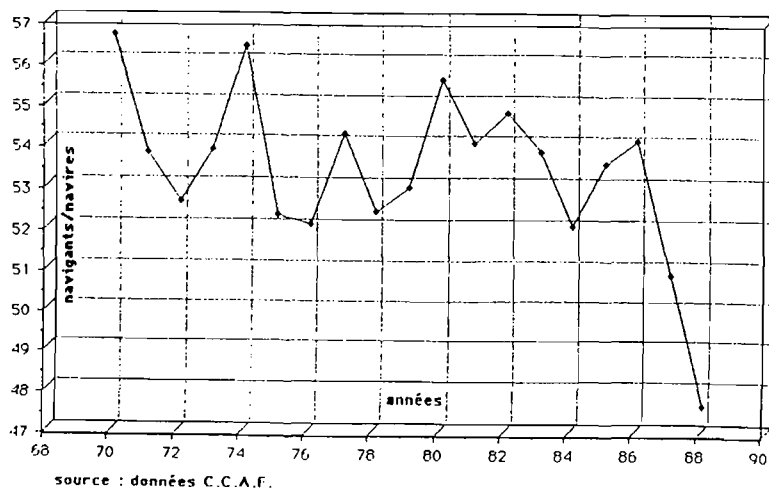
|           | 1962                    |                 | 1966                    |                 | 1977                    |                 | 1984                    |                 |
|-----------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
|           | Nombre de navigants (n) | Tonnes. mille/n | Nombre de navigants (n) | Tonnes. mille/n | Nombre de navigants (n) | Tonnes. mille/n | Nombre de navigants (n) | Tonnes. mille/n |
| Officiers | 10879                   | 19.1            | 9193                    | 28.3            | 5171                    | 139.5           | 3835                    | 106             |
| Marins    | 29133                   | 7               | 23031                   | 11.3            | 10948                   | 65.9            | 6423                    | 63              |
| Total     | 40012                   | 5               | 32224                   | 8.1             | 16119                   | 44.4            | 10258                   | 40              |

Source : Données du Conseil Supérieur de la Marine Marchande

Evolution comparative du tonnage et du nombre de navigants



Rapport du nombre de navigants au nombre de navires



# ANNEXE 12

## Noyau dur – Flotte contrôlée

### ● Evaluation d'un "noyau dur" de navires :

Les compagnies maritimes souhaitent garder sous pavillon français un certain nombre de navires. Ce pôle de résistance constitue un "noyau dur". Il comprend :

- Les navires assurant des trafics protégés (une partie du pétrole par exemple).
- Les navires modernes et compétitifs tels que les porte conteneurs de la dernière génération.
- Les navires que l'armateur conserve sous pavillon français pour garder un minimum de capacité fiscale d'amortissement en France, obtenir des aides de l'Etat, éviter des tensions sociales excessives dans l'entreprise.

Pour les quatre principaux groupes d'armement :

- Groupe CGMF : 12 portes conteneurs, et 24 navires protégés (transbordeurs, caboteurs, ...)
- Groupe Delmas : 7 portes conteneurs ou grumiers sur la côte occidentale d'Afrique pour la SNCDY et 1 porte conteneur chez L. Martin.
- Groupe Worms : 1 porte conteneurs, 2 caboteurs, 3 pétroliers.
- Groupe Dreyfus : 4 porte conteneurs, 1 gazier lié par contrat avec GDF.

Ce noyau dur comporterait donc 55 navires dont 36 du groupe CGMF au 1<sup>er</sup> Janvier 1988. Pour l'ensemble de la flotte française, ce pôle de résistance peut être évalué à une cinquantaine de navires de gros tonnage et une centaine de bateaux au total.

### ● Evaluation de la "flotte française contrôlée"

Le fait que les entreprises de transport maritime soient aujourd'hui des multinationales dont le mode de gestion des navires est particulièrement complexe (éclatement de la propriété, de l'affrètement, de l'armement), rend difficile la définition de critères de contrôle.

A partir d'une combinaison de critères fondés sur le contrôle commercial (>34%) et la direction technique des navires, on peut évaluer la flotte sous pavillon tiers contrôlée par des intérêts français à :

- groupe CGMF : 17
- groupe Delmas : 47
- groupe Worms : 17
- groupe Dreyfus : 9

soit au total : 90 navires pour les quatre premiers groupes d'armement français au 1<sup>er</sup> Juillet 1988. Pour l'ensemble de la flotte française l'évaluation pourrait atteindre 100 navires.



## ANNEXE 13

### Le régime de l'ENIM

#### Ventilation des recettes et des dépenses

en millions de francs

|      | Recettes                        |      |             |                    |                      |       | Dépenses    |         |                     |            |        |       |
|------|---------------------------------|------|-------------|--------------------|----------------------|-------|-------------|---------|---------------------|------------|--------|-------|
|      | Cotisations<br>assuré employeur |      | subventions | taxes<br>affectées | transferts<br>divers | TOTAL | prestations | gestion | actions<br>sociales | transferts | divers | TOTAL |
| 1984 | 778                             | 1146 | 3381        | 21                 | 417                  | 5743  | 5382        | 107     | 31                  | 20         | 33     | 5573  |
| 1985 | 824                             | 1173 | 3217        | 21                 | 833                  | 6068  | 5867        | 121     | 33                  | 20         | 34     | 6075  |
| 1986 | 857                             | 1191 | 3599        | 21                 | 950                  | 6618  | 6157        | 118     | 31                  | 66         | 29     | 6381  |
| 1987 | 798                             | 1136 | 3697        | 22                 | 1000                 | 6653  | 6332        | 115     | 29                  | 83         | 48     | 6560  |

#### Dépense du régime par fonction

| année | non ventilé | santé<br>invalidité<br>(soins) | vieillesse décès<br>invalidité<br>(pensions) | famille | accidents du<br>travail | TOTAL |
|-------|-------------|--------------------------------|--|---------|-------------------------|-------|
| 1984  | 192         | 1312                           | 3791   | 12      | 266                     | 5573  |
|       |             |                                | +8%  |         |                         |       |
| 1985  | 208         | 1464                           | 4103   | 13      | 287                     | 6075  |
|       |             |                                | +7%  |         |                         |       |
| 1986  | 249         | 1428                           | 4402   | 11      | 291                     | 6381  |

#### Cotisations

| assurance<br>volontaire<br>vieillesse<br>enim |           | ENIM régime normal |         |        | caisse des Français de l'étranger |         |        |
|---|-----------|--------------------|---------|--------|-----------------------------------|---------|--------|
|   |           | retraite           | maladie | total  | retraite                          | maladie | total  |
|   | armateurs | 17.7%              | 16.35%  | 34.05% |                                   |         |        |
|   | marins    | 10.9%              | 6.4%    | 17.30% |                                   |         |        |
| 28.6%   | total     | 28.6%              | 22.75%  | 51.35% | 14.90%                            | 11.75%  | 26.75% |

## ANNEXE 14

### comparaison des systèmes de protection sociale

#### ● Comparaison internationale

Comparaison des charges de sécurité sociale des navigants (A) et des armateurs (B) en pourcentage du salaire réel.

|          | commandant |      | second<br>mécanicien |      | marin |      |
|----------|------------|------|----------------------|------|-------|------|
|          | A          | B    | A                    | B    | A     | B    |
| Belgique | 7.8        | 21.0 | 7.2                  | 20.1 | 7.4   | 21.9 |
| Danemark | n/c        | n/c  | 0                    | 3.5  | 0     | 5.7  |
| France   | 18.4       | 40.0 | 16.4                 | 40.0 | 20.4  | 40.0 |
| R.F.A    | 12.0       | 12.0 | 16.9                 | 16.9 | 16.6  | 16.6 |
| Irlande  | 6.1        | 9.8  | n/c                  | n/c  | 7.2   | 12.3 |
| Italie   | 8.7        | 36.1 | 8.7                  | 36.6 | 8.7   | 33.9 |
| Pays-bas | 21.9       | 19.6 | 23.5                 | 23.0 | 23.9  | 22.7 |
| Portugal | 11.0       | 24.5 | 11.0                 | 24.5 | 11.0  | 24.5 |
| Espagne  | 6.0        | 29.0 | 6.0                  | 32.8 | 6.0   | 37.1 |
| U.K.     | 6.9        | 6.3  | 7.0                  | 6.5  | 7.2   | 6.8  |

source : F Van Poelgeest "a social survey in maritim transport"  
centre de recherche d'économie maritime, Octobre 1987

#### ● Comparaison entre l'ENIM et la caisse des Français de l'étranger

comparaison des régime d'assurance vieillesse volontaire de l'ENIM (décret du 3 mai 1988) et de la caisse des français de l'étranger.

| En FF/ an  | assiette des salaires | pensions de vieillesse | cotisations annuelles |
|------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| E.N.I.M    | 90500                 | 34000                  | 12941                 |
| C.F.E      | 90500                 | 45500                  | 13557                 |
| E.N.I.M    | 136500                | 51187                  | 19519                 |
| C.F.E      | 121320                | 60660                  | 18077                 |
| E.N.I.M    | 171500                | 64312                  | 24254                 |
| C.F.E      | 119400                | 60660                  | 18077                 |
| Différence |                       | 3652                   | 6177                  |
| E.N.I.M    | 243500                | 91312                  | 34820                 |
| C.F.E      | 119400                | 60660                  | 18077                 |
| Différence |                       | 30652                  | 16743                 |

Compte tenu des plafonds des bases annuelles de calcul des cotisations au 1/7/88 (CFE 121320 FF ENIM 243500 FF), il apparaît plus avantageux pour le salarié de cotiser à la CFE si il a un salaire faible ou moyen et à l'ENIM si il a un salaire élevé.

## ANNEXE 15



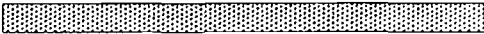
Un questionnaire a été envoyé à 250 officiers et marins, 105 réponses ont été obtenues.

Elles se répartissent comme suit :



|              | plus de 15 ans de<br>marine marchande | moins de 15 ans de<br>marine marchande | TOTAL      |
|--------------|---------------------------------------|--|------------|
| Officiers    | 55                                    | 25                                     | 80         |
| Marins       | 18                                    | 7                                      | 25         |
| <b>TOTAL</b> | <b>73</b>                             | <b>32</b>                              | <b>105</b> |

Cette enquête visait pas à obtenir une image exacte de la profession, mais plutôt à réunir certaines indications sur l'état d'esprit des marins.






**① Etes vous très attaché à**

|                     |    |  |
|---------------------|----|--|
| ENIM                | 63 |  |
| Quartiers maritimes | 61 |  |
| Ministère de la mer | 73 |  |





**Vous sentez vous plus proches des marins-pêcheurs que des autres salariés?**

|     |    |  |
|-----|----|--|
| OUI | 63 |  |
| NON | 42 |  |



**② Quel est pour vous le principal avantage du métier?**

|                          |    |  |
|--------------------------|----|--|
| Congés                   | 27 |   |
| Liberté dans le travail  | 24 |  |
| Salaire                  | 14 |  |
| Rythme de travail à bord | 7  |  |
| Voyages                  | 4  |   |
| (sans réponse)           | 29 |  |







**③ Quel est le principal handicap de votre métier?**

|                          |    |  |
|--------------------------|----|--|
| Eloignement des proches  | 74 |  |
| Conditions de travail    | 7  |   |
| Vie dans un petit groupe | 6  |   |
| Danger                   | 5  |   |
| Solitude                 | 0  |  |
| (sans réponse)           | 13 |  |

**④ Préparez vous une éventuelle reconversion dans un autre métier?**

|                |    |  |
|----------------|----|--|
| OUI            | 26 |  |
| NON            | 71 |  |
| (sans réponse) | 8  |  |

**⑤ Quelles sont les principales évolutions du métier de marin depuis plusieurs années?**  
(question ouverte)

|  |    |  |
|--|----|--|
| Automatisation                                       | 38 |  |
| Réduction des effectifs                              | 25 |  |
| Amélioration du confort à bord                       | 21 |  |
| Ecourtement des escales                              | 18 |  |
| Réduction des horaires de travail et du temps en mer | 18 |  |
| Polyvalence  | 10 |  |

## LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

### 1. ADMINISTRATION

- M. BERTRAN : inspecteur général de l'enseignement maritime  
M. LE CAMUS : inspecteur général adjoint  
M. COUESPEL DU MESNIL : haut fonctionnaire de défense  
M. TOURRET : secrétaire général du conseil supérieur de la marine marchande
- M. BERNET : directeur des gens de mer  
M. DE RANGO : ancien directeur des gens de mer  
M. BOYER : sous-directeur des gens de mer  
Mlle ANTOINE : chef du bureau du travail maritime et de l'emploi  
M. MALAVAL : chef du bureau de l'éducation maritime  
Dr POUTRAIN : chef du bureau de la santé des gens de mer  
M. MEYNET : sous-directeur des affaires commerciales et internationales du transport maritime  
Mme SIMON-ROWETO : sous-directeur des affaires financières et juridiques  
M. MASSE : chef du bureau des affaires financières et fiscales  
Mme PILLIAS : service documentaire du ministère de la mer
- M. SYLVESTRE : directeur de l'E.N.I.M.  
M. JOHANET : ancien directeur de l'E.N.I.M.  
M. FLORI : président du conseil supérieur de l'E.N.I.M.  
M. LETURCQ : sous-directeur des affaires administratives et financières  
M. CIRELLI : chef du bureau documentation et information (E.N.I.M.)  
M. LUBINEAU : chargé du bureau des études et des statistiques  
M. HARISMENDY : sous-directeur des affaires juridiques  
M. MENUDIER : chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux  
Mme ALADENISE : chef du bureau de la caisse générale de prévoyance  
M. CHEVRE : sous-directeur du régime social des gens de mer
- M. DIVERRES : inspecteur général du service des affaires maritimes  
M. MARIS : sous-directeur à la sécurité sociale  
M. HAMON : directeur de l'A.G.E.M.A.  
M. FOUCHE : directeur de l'E.N.M.M. du Havre  
M. LE BAS : sous-directeur de l'E.N.M.M. du Havre  
M. LE RHUN : directeur de l'E.N.M.M. et du C.E.T.M. de Marseille  
M. BRISSAC : directeur de l'E.M.A. du Havre  
M. JUPIN : directeur général de l'A.G.E.M.A.  
M. HENAFF : directeur interrégional des affaires maritimes du Havre  
M. ZIMMERMANN : direction du budget (ministère des finances)  
M. VAUTIER : direction du budget (ministère des finances)  
M. VENDIER : commissaire de la marine nationale  
M. CLERIN : budget du ministère de la mer

M. BOULARD : député, ancien directeur de cabinet du ministre de la mer  
M. MARC : conseiller maritime près l'ambassade de France en Grande-Bretagne,  
représentant permanent de la France auprès de l'Organisation maritime internationale

## 2. REGIMES SOCIAUX

Mme ROUSSEL : directeur adjoint de la caisse des Français de l'étranger  
Mme LEVY : directeur du B.C.M.O.M.  
M. MADINIER : U.N.E.D.I.C.  
M. VERITIER : U.N.E.D.I.C.  
M. DAVASSE : U.N.E.D.I.C.  
M. BONIOLE : C.S.T.M.  
Mme GONIDEC : U.S.M.

## 3. ORGANISATIONS SYNDICALES

Mme DE FLEURIEU : délégué général du C.C.A.F.  
Mme CHAPALAIN : chargée des affaires internationales au C.C.A.F.  
M. SULPICE : chargé des questions sociales au C.C.A.F.  
M. LAGAIN : secrétaire général de la fédération des syndicats de marins C.G.T.  
M. ANDRIEU : syndicat des marins C.G.T. des Pays-de-Loire  
M. SAVINA : syndicat des marins C.G.T. du Nord  
M. MIALHE : secrétaire de l'union syndicale maritime C.F.D.T.  
M. LEPORT : syndicat des marins C.F.D.T. du Havre  
M. LEFEBVRE : ancien secrétaire général du syndicat des officiers C.F.D.T.  
M. BOURNE : secrétaire général adjoint du syndicat des officiers britanniques  
(NUMAST)

## 4. ARMATEURS

M. POIRIER D'ANGE D'ORSAY : directeur général de la société Louis Dreyfus  
M. MAIRE : directeur général adjoint de la société Louis Dreyfus  
M. BOURGAIN : responsable des affaires sociales à la société Louis Dreyfus  
M. BECHHOEFFER : directeur d'armement C.G.M.  
M. RONIN : capitaine, direction de l'armement C.G.M.  
M. PAGES : chargé de mission à la C.G.M.  
M. BOURCHET : ancien chef mécanicien, direction de l'armement C.G.M.  
M. VIGNERON : C.G.M.  
M. DE DEMANDOLX DEDONS : directeur général adjoint de la C.N.N. (groupe Worms)  
M. VALLAT : P.D.G. de Soflumar Van Ommeren  
M. TREZEGUET : directeur d'armement Van Ommeren  
M. SCHIRMANN : directeur d'armement Chargeurs Delmas (anciens Chargeurs

Réunis)

M. CRÉMERS : sous-directeur Delmas-Vieljeux

M. SANDER : S.N.C.D.V.

M. MALBEC : S.N.C.D.V.

M. LAVOIX : N.C.H.P.

M. DUBEDAT : armement naval S.N.C.F.

M. DECLER MONTANIER : directeur général de la compagnie Schiaffino

M. HENAFF, président du pilotage du Havre

M. le président du pilotage de la Seine (Rouen)

M. CRAWLEY : directeur des affaires sociales au "General Council of British Shipping"

M. EVANS : International Shipping Federation

## 5. OFFICIERS ET MARINS

M. RAOULT : membre du conseil supérieur de la formation professionnelle maritime

M. SOVICHE : capitaine au long cours, responsable syndical C.G.C. à la C.G.M.

M. LUCAS : pilote de la Seine

M. COLIN : maître pompiste, (C.G.M.)

M. PAYET : second maître timonier (C.G.M.)

M. GOURDIN : C.1N.M.

M. BERTRAND : C.1N.M.

M. KRETZ : C.1N.M. (C.G.M.)

M. LEBRUN : capitaine (Soflumar)

M. CHESNEAU : capitaine au long cours (C.G.M.)

M. LESAULNIER : capitaine au long cours (C.G.M.)

M. GOLAIN : cuisinier (C.G.M.)

M. QUERE : C.1N.M.

M. ANCELET : ancien officier radio (Normandy Ferries)

M. TROUVE : ancien capitaine au long cours (Chargeurs Réunis)

M. BERNARD : officier (C.G.M.)

## 6. AUTRES

Table ronde avec des professeurs et des élèves de 4ème année de brevet C.1N.M. à l'E.N.M.M. du Havre

Equipage du Fort-Fleur-d'Epée (C.G.M.)

Equipage de l'Atlantic Cartier (C.G.M.)

Equipage de l'Etienne Denis (S.N.C.D.V.)



## CHAPITRE 8

### LES PERSPECTIVES D'AVENIR DES LOISIRS DE LA MER

sous la direction de Bernard DECREÉ  
*Secrétaire Général du Conseil Supérieur  
de la navigation de plaisance  
et des sports nautiques*

Par

- M. CRASBORN Willem
- Mme DUREAU-GAILLARD Marie-Laure
- Mme DUROY Véronique
- M. HASSE Andréas
- Mlle JOUEN Marjorie
- Mme LABROUE Dominique
- MM. LACAN Marc
- LE MEHAUTÉ Raphaël
- MAGNE Yves
- MICHAUT Christian
- NATTIEZ Renaud
- SIRAT Michel
- SMEETS Maarten



## SOMMAIRE

### - PREMIERE PARTIE -

#### LES LOISIRS DE LA MER PATISSENT AUJOURD'HUI D'UNE DICHOTOMIE TROP MARQUEE ENTRE PRATIQUES NAUTIQUES ET TOURISME LITTORAL

##### A - LES PRATIQUES NAUTIQUES : DU MODELE PLAISANCE A UNE GAMME DES LOISIRS

###### 1 - Le modèle plaisance

1.1 Une phase de croissance exceptionnelle permettant la constitution d'une industrie performante

1.2 Un développement non maîtrisé des ports lourds

###### 2 - Les effets pervers du modèle

2.1 Les difficultés de l'équilibre financier des ports

2.2 - Les menaces sur la démocratisation de la plaisance

###### 3 - L'essoufflement du modèle plaisance

3.1 - Des structures peu favorables à la pratique

3.2 La contraction des marchés

###### 4 - L'absence de loisirs nautiques susceptibles de relayer le modèle plaisance

4.1 Sport de masse, la planche à voile ne constitue pas pour autant un modèle de développement alternatif

4.2 La préférence pour les loisirs non directement nautiques: le renouveau de la croisière.

4.3 Le faible rayonnement de sports nautiques en expansion.

B. Le tourisme littoral, partiellement tourne vers la mer, atteint les limites de son développement.

###### 1 - Les loisirs de la mer sont peu valorisés sur notre littoral

- 1.1 La difficulté d'organiser une exploitation des loisirs de la mer
- 1.2 Des équipements de moins en moins spécifiques
- 1.3 Une industrie des loisirs de la mer peu présente sur le littoral
- 2 - Les risques de désaffection pour le tourisme littoral
  - 2.1 Le vieillissement de certaines stations
  - 2.2 L'évolution de la demande
  - 2.3 Une industrie du voyage trop peu présente sur le littoral français

**- DEUXIEME PARTIE -**

**REDONNER AUX LOISIRS DE LA MER UN CARACTERE ATTRACTIF**

**A - DEFINIR UN CADRE DE COORDINATION DU DEVELOPPEMENT DES LOISIRS DE LA MER**

- 1 - Donner aux acteurs les moyens d'information et d'études qui leur manquent.
  - 1.1 Assurer une meilleure information
  - 1.2 Développer les moyens d'étude de l'Etat.
  - 1.3 Renforcer la coordination interministérielle autour du Conseil supérieur de la navigation de plaisance
- 2 - Mettre en place des structures régionales de coordination adaptées
  - 2.1 Le constat: le caractère trop ponctuel des actions entreprises
  - 2.2 Définir un cadre de contractualisation des investissements.
- 3 - Privilégier une gestion intercommunale

**B - MIEUX INSERER LES LOISIRS DE LA MER DANS LES PRODUITS DES STATIONS**

- 1 - Promouvoir une véritable exploitation de l'environnement littoral français en allant au-delà d'une simple utilisation de son image.
  - 1.1 La qualité des eaux, exemple de la politique d'image des stations
  - 1.2 Une gestion plus dynamique des espaces naturels

- 2 - Mieux intégrer les loisirs de la mer dans les produits qu'offrent les stations
  - 2.1 Animer les ports pour stimuler l'usage des bateaux
  - 2.2 Donner aux activités nautiques une place plus centrale dans la station
- 3 - Permettre le développement de produits intégrés
  - 3.1 Favoriser l'émergence de pôles compétitifs.
  - 3.2 Faciliter la modernisation des stations littorales.

## C - RENDRE PLUS ACCESSIBLES LES LOISIRS NAUTIQUES

- 1 - Faciliter l'accès à des pratiques diversifiées
  - 1.1 Améliorer la formation
  - 1.2 Faciliter les mutations de propriété
  - 1.3 Préserver la diversité des pratiques
- 2 - Créer des aménagements adaptés à la pratique saisonnière et à la petite plaisance
  - 2.1 Le double intérêt des aménagements légers
  - 2.2 Une inadaptation juridique
- 3 - Permettre la professionnalisation des services
  - 3.1 Des entreprises artisanales et méconnues de l'Administration
  - 3.2 La réglementation française, prenant mal en compte la spécificité de la plaisance, ne favorise pas le renforcement de l'offre de services nautiques.
  - 3.3 Permettre la professionnalisation de la plaisance française

Bénéficiant d'un engouement qui en assure le succès depuis vingt ans, les loisirs de la mer constituent aujourd'hui la plus importante des familles de sports et activités de détente: baignade, plaisance, croisières individuelles ou organisées, planche à voile, régates, ski nautique ne sont que les plus connus de ces loisirs. Le littoral doit leur offrir un cadre d'exercice et des équipements susceptibles d'en favoriser la pratique.

Or le tourisme littoral est considéré non comme l'exploitation économique d'une utilisation ludique ou sportive de la mer mais comme une activité liée à un ensoleillement favorable.

La lettre de cadrage envoyée par le Premier ministre aux Préfets de région dans le cadre de la préparation des contrats Etat-régions du X<sup>e</sup> Plan demeure fidèle à cette conception en distinguant, parmi les priorités de l'Etat pouvant conduire à contractualisation avec les régions, d'une part la mise en valeur des ressources de la mer, qui ne porte que sur ses usages productifs, et, d'autre part, la modernisation de l'économie touristique et notamment l'aménagement de la zone littorale.

Cette approche traditionnelle montre aujourd'hui certaines limites qui soulignent l'enjeu de la valorisation des atouts maritimes, au moment où le littoral connaît un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale: le marché intérieur des loisirs marins progresse moins rapidement que par le passé, tandis que l'excédent touristique français ne cesse de diminuer depuis 1985 (de 31 milliards à 20 milliards aujourd'hui). La fréquentation de nos côtes est aujourd'hui menacée par des destinations plus ensoleillées et d'accès de moins en moins onéreux.

Le présent rapport consacré aux "**perspectives d'avenir des loisirs de la mer**", c'est-à-dire à ses usages sportifs, ludiques, et récréatifs, se veut transversal par rapport aux structures administratives existantes. Etudiant la mer à la fois comme cadre et source de loisirs, il s'attache à rechercher les conditions d'une compétitivité de la France en ce domaine et les modalités d'une intervention éventuelle de l'Etat.

L'avenir des loisirs de la mer paraît aujourd'hui compromis, dans la mesure où les pratiques nautiques et le tourisme littoral, tous deux menacés, n'ont pas su former une synergie susceptible d'assurer leur avenir(I).

Il importe désormais que l'Etat favorise le développement des loisirs de la mer, en facilitant la modernisation de l'offre touristique sur le littoral et corrélativement en rendant les loisirs nautiques plus accessibles(II).

## PREMIERE PARTIE : LES LOISIRS DE LA MER PATISSENT AUJOURD'HUI D'UNE DICHOTOMIE TROP MARQUEE ENTRE PRATIQUES NAUTIQUES ET TOURISME LITTORAL.

L'expression "loisirs de la mer" recouvre deux réalités essentielles, une pratique fortement maritime mais minoritaire - le nautisme- et un usage peu intense de la mer -la baignade. Leur développement séparé semble aujourd'hui atteindre ses limites : tandis que le développement de la plaisance atteint un pallier, le tourisme littoral souffre de l'insuffisante exploitation de son atout premier:la mer.

### A. - LES PRATIQUES NAUTIQUES ; DU MODELE PLAISANCE A UNE GAMME DES LOISIRS

Fondé sur un effort soutenu de création d'équipements portuaires, le modèle français de développement des loisirs nautiques a privilégié la plaisance, plus valorisante que la baignade en termes de chiffre d'affaires et d'équipements. Conquérant jusqu'au début des années 80, quoique ses effets pervers aient été très tôt mis en évidence, ce modèle connaît aujourd'hui un essoufflement mal compensé par les nouveaux sports de mer qu'il est trop rigide pour prendre parfaitement en compte.

#### **1 - Le modèle plaisance**

Assurant un développement parallèle des ventes de bateaux, des ports lourds(1) et d'une industrie de la plaisance dynamique, le modèle français a été caractérisé par une phase de croissance exceptionnelle, sans planification, des équipements portuaires.

*1.1 Une phase de croissance exceptionnelle permettant la constitution d'une industrie performante*

##### **a) Le développement de la plaisance**

Divertissement réservé, à l'origine, aux cercles aisés des yacht-clubs et des sociétés de régates, la plaisance, après une contraction de 1966 à 1971, a connu une remarquable expansion jusqu'en 1980, d'environ 15% par an, avec une pointe au milieu des années

---

(1) port lourd: aménagement portuaire nécessitant des ouvrages de protection et comportant des infrastructures importantes (murs de quai...), circulaire du 19 mars 1981.

70. De 1974 à 1978, le nombre de bateaux est passé de 87 000 à 450 000. Il atteint aujourd'hui près de 700 000 unités qu'utilisent 2,5 millions de pratiquants. Cette progression n'est pas uniforme: le nombre de bateaux recensés dans une région va de 21,1 pour mille habitants en Provence-Côte d'Azur, à 2,9 dans le Nord-Pas-de-Calais (moyenne nationale : 11 pour mille).

L'explosion du marché de la plaisance tient à de multiples facteurs, qu'il est difficile d'isoler. L'évolution de la demande, dans les années 60, vers des sports "impliquants", en termes de formation, d'engagement financier, de contraintes d'utilisation, a été confortée par la redécouverte de la mer, liée aux grandes compétitions, et notamment à la victoire d'Eric Tabarly, dans la transat de 1964. La pratique de la voile a été rendue plus accessible par la formation dispensée par des associations telles l'école des Glénans de Philippe Viannay et l'U.C.P.A.

L'incorporation de progrès technologiques dans la fabrication des bateaux (utilisation du "plastique" stratifié, enrouleurs de focs) les a rendus moins difficiles à utiliser et plus sûrs. Une fiscalité favorable explique également le dynamisme du marché français: la TVA frappe, en France, tous les bateaux à 18,6%, tandis que, pour des navires de plus de dix mètres, l'Italie, la Grèce et l'Espagne appliquent des taux de 33% à 38%.

La démocratisation de la plaisance apparaît à travers la part importante qu'elle a réservée aux unités de petite taille (cf annexe I), permettant un renouvellement de sa clientèle : en 1985, les catégories sociales aisées (professions libérales, cadres supérieurs, patrons de l'industrie et du commerce) ne représentent plus que 16% des nouvelles immatriculations, contre 30% en 1971, tandis que la part des retraités s'accroît pour atteindre près de 13%.

#### b) L'augmentation du nombre de places de port

A la suite de Port-Canto, à Cannes (1964), des équipements lourds se sont multipliés sur notre littoral, précédant parfois la demande : abris permanents par digues et jetées, ports en eau profonde, mouillages à quai ou sur pontons d'accès permanent, dérivés des ports de commerce ou inspirés des marinas californiennes.

Au cours des vingt dernières années, 179 ports représentant 75 000 places à flot ont été construits. Il existe aujourd'hui 250 ports de plaisance et environ 32 projets (2) sont actuellement à l'étude. S'y ajoutent les ports de pêche qui offrent trente à quarante mille places affectées à la plaisance, non sans quelques heurts avec les pêcheurs.

Ces investissements portent surtout sur le littoral méditerranéen, doté aujourd'hui d'un équipement portuaire dense représentant plus de la moitié des places à flot (17 000 en Languedoc-Roussillon, 35 000 en Provence-Côte d'Azur, 4400 en Corse).

---

(2) nombre de projets connus du Service d'étude et d'aménagement touristique du littoral (S.E.A.T.L.)

### c) Un secteur industriel performant

Le développement de la plaisance a permis la constitution d'une industrie performante (voir annexe II), largement appuyée sur son marché intérieur (72% des ventes en 1981). Avec un chiffre d'affaires de 5,2 milliards de francs, dont 2,1 à la construction, la France occupe dans ce secteur le deuxième rang mondial derrière les Etats-Unis.

Les vingt dernières années ont vu la concentration de ce marché entre quatre chantiers principaux, qui en représentent plus de 70 %. Les deux entreprises phares, Jeanneau (616 millions de chiffre d'affaires) et Bénéteau (550 millions) occupent les deux premières places sur le marché mondial du voilier. Kirié et Gibert-Marine viennent ensuite avec un chiffre d'affaires respectif de 200 et 100 millions de francs.

Cette évolution n'est pas achevée puisque le secteur est encore composé de nombreuses PME (environ deux cents entreprises répertoriées) et fait appel à des techniques de fabrication largement artisanales.

Outre la production, l'industrie nautique compte environ cinq cents entreprises de distribution, trois cents sociétés de services et cent vingt entreprises de fabrication d'équipements. Elle représente au total 10 000 emplois directs (production, négoce et services) et près de 30 000 emplois indirects en amont ou en aval de la navigation de plaisance (matières premières, services divers, ports de plaisance).

La réglementation rigoureuse, à l'origine ressentie comme une contrainte, apparaît comme un atout à l'exportation pour l'industrie nautique. Soucieuse de la sécurité des produits et élaborée en collaboration avec les professionnels, elle contribue à l'élévation de la qualité des produits français et à la réputation de ceux-ci sur les marchés extérieurs.

L'excellente position occupée par l'industrie nautique française sur le marché mondial (cf annexe III) est liée aussi en partie aux retombées des grandes courses au large. Les victoires remportées par des sportifs tels Poupon, Jeantot et Pajot sur des prototypes de conception et de construction françaises (Fleury Michon, Crédit Agricole, Elf Aquitaine) confortent la réputation internationale des bateaux français et sont à l'origine d'innovations technologiques qui ont pu, par la suite, être transposées sur la production destinée au grand public: renforts en balsa ou en noyer, pilotes automatiques, winches. De même la rigidité des coques et la résistance des voiles ont pu être améliorées grâce au kevlar, tissu armé composé de polyester et de verre.

### *1.2 Un développement non maîtrisé des ports lourds*

#### a) Le type de développement retenu

A partir de 1967, année de l'inauguration du port de La Grande Motte, l'Etat a mis en place des ports publics qui, avec les marinas, réglementées en 1973, ont joué un rôle majeur dans l'équipement du littoral: les ports publics constituent les trois quarts du total des ports de plaisance recensés.

A l'origine exclusivement conçus en vue d'accueillir un grand nombre de bateaux, ces ports ont ensuite été aménagés pour en faire des centres d'animation. C'est par exemple l'objectif du port des Minimes à La Rochelle.

Inspirés du modèle américain (Californie et côte Est dans les années cinquante), des ports privés autonomes ont été réalisés, assurant leur rentabilité par des opérations immobilières intégrées couplées au port de plaisance, certains acquéreurs d'anneau pouvant ainsi disposer d'un appartement .

L'offre de places de port a souvent précédé la croissance du marché de la plaisance et contribué à son expansion. Du reste, les chantiers sont devenus, avec les entreprises de travaux publics, d'ardents défenseurs des ports de plaisance à partir du modèle : "un bateau, un propriétaire, un anneau".

### b) Le désengagement progressif de l'Etat

En France, comme en Italie et en Espagne, pour éviter d'avoir à financer des infrastructures onéreuses et peu rentables, les Etats ont mis au point des régimes de concession qui autorisent d'autres personnes morales (collectivités locales, sociétés privées ou mixtes, clubs), à réaliser des installations financées par les utilisateurs et restituées à l'Etat à l'expiration de la concession.

Cette politique a permis, avec un engagement financier limité pour l'Etat (coût budgétaire de 10 à 15 millions de francs par an entre 1965 et 1979), de réaliser un parc de ports unique en Europe. Il s'agissait d'une politique d'incitation et non de réalisation directe, laissant l'initiative en priorité aux collectivités territoriales directement intéressées (59% des ports ont été créés ou sont gérés par des communes). De 1965 à 1979, elle a pris la forme de subventions et, jusqu'en 1973, de prêts privilégiés du FDES en faveur des seules collectivités publiques. Depuis 1979, l'Etat s'est financièrement dégagé de la réalisation des ports de plaisance.

La planification des ports français est restée limitée. Un effort de coordination a sans doute été consenti dans les régions où existait une mission d'aménagement (Languedoc-Roussillon et Aquitaine). Mais, pour le reste, la réalisation des ports de plaisance a été laissée à l'initiative locale, mue par ses impératifs de développement immobilier et touristique.

La Cour des Comptes a déploré, en 1975, l'absence de planification de la construction des ports de plaisance. Cette carence apparaissait à deux niveaux:

- le niveau régional en raison du caractère juridiquement non contraignant des schémas régionaux d'aménagement du littoral;
- le niveau national, compte-tenu des pouvoirs trop limités de la commission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral avant même sa mise en sommeil.



## **2 - Les effets pervers du modèle**

La France a conçu un type de développement original fondé sur le développement des ports lourds, inusité dans les pays d'Europe du nord et en Grèce qui comptent pourtant d'importantes flottes de plaisance. Les ports lourds représentent 73% du total en France, contre 43% en Espagne et 25% en Italie, qui ont imité ce modèle.

Suscitant d'importantes difficultés de gestion, le modèle portuaire français semble désormais ralentir la démocratisation de la plaisance alors qu'il avait pour objectif de la promouvoir.

### *2.1 Les difficultés de l'équilibre financier des ports*

#### **a) Le coût des infrastructures augmente plus rapidement que celui des bateaux.**

Une place à flot revient à la construction à près de 100 000 F. La construction des ports lourds apparaît donc peu compatible avec les moyens des collectivités locales et avec les concours financiers de l'Etat ou des régions au travers des contrats de plan. Dans le Nord-Pas-de-Calais, les pouvoirs publics ont renoncé à prendre en charge, dans le contrat de Plan tourisme 1984-1988, des investissements portuaires dont le coût moyen (de 50 à 500 millions de francs) dépassait largement le cadre financier de ce dispositif.

#### **b) Les limites de l'amodiation**

Le financement des ports provient largement de l'amodiation des emplacements qui confère à l'acquéreur un droit d'usage d'une durée égale à celle de la concession. Le système de l'amodiation considérée comme un véritable placement financier jusqu'en 1975, voit sa rentabilité aujourd'hui moins assurée en raison d'un moindre déséquilibre du marché des emplacements.

#### **c) Un financement de plus en plus lié à des services annexes**

Les charges d'entretien exigées des amodiataires ne permettent plus de faire face à des coûts d'exploitation difficilement maîtrisables. Cette situation risque de s'aggraver pour deux raisons::

- à mesure que des sites moins favorables ont été équipés, de redoutables problèmes d'entretien se sont posés, en raison notamment de l'envasement (Manche-Atlantique);
- le vieillissement constituera un problème supplémentaire pour de nombreux ports, actuellement dans l'incapacité de procéder aux amortissements nécessaires.

Ce sont donc des services annexes, générant en moyenne un tiers des produits d'exploitation, qui permettent aux ports d'équilibrer leur compte d'exploitation ou de

limiter leur déficit (dépannage, réparation, entretien hivernal, grutage, magasins, accastillage, accueil des équipages et information météo).

Cette diversité des services offerts implique une grande dispersion des tarifs appliqués. Misant sur une concurrence par les services, le port de Canet-en-Roussillon augmente régulièrement ses tarifs d'une année sur l'autre de 10 à 12%. Entre le port le plus cher de la région, La-Grande-Motte, et le moins cher, Port-Camargue, les différences de tarifs atteignent 20%.

De telles difficultés expliquent la part moins grande réservée aujourd'hui à la petite plaisance.

## 2.2 - Les menaces sur la démocratisation de la plaisance

a) L'éviction de la petite plaisance apparaît comme une conséquence inévitable de la politique tarifaire des ports.

Le tarif d'abonnement annuel est proportionnellement plus élevé pour les petites unités. A Port-Camargue, alors que la location la plus élevée est de 7.000F pour un navire coûtant 600.000F (1,2%), l'abonnement le moins cher pour un bateau ne valant que 30.000F est de 4.200F (14%), frais auxquels il convient d'ajouter les charges d'entretien.

On voit ainsi se développer une demande de places de ports non solvable venant de plaisanciers capables d'acheter un bateau et de l'entretenir, mais incapables de payer une place dans un port lourd.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que près des trois quarts de la flotte française sont constitués de bateaux de moins de 2 tonnes qui n'auraient pas besoin d'équipements lourds mais qui ne trouvent pas de place dans les mouillages légers. L'image d'une plaisance encore réservée à une clientèle aisée et essentiellement urbaine s'en est trouvée parfois renforcée au détriment de la petite plaisance de proximité.

b) L'industrie nautique a tendance à s'orienter vers le haut de gamme

L'évolution de la demande vers les grands bateaux (27% du marché en 1987) s'explique par le plus grand souci de confort des plaisanciers ainsi que leur souhait de conduire des unités plus importantes après avoir effectué leurs "classes" sur des navires de tonnage inférieur. Le marché du neuf est aujourd'hui soutenu par des plaisanciers qui, déjà propriétaires d'un bateau, souhaitent en acquérir un plus gros. Cette mutation a conduit les industriels à privilégier désormais la construction de produits très confortables et spacieux, tels les Voyage 11.20 et 12.50 de Jeanneau.

A moyen terme, elle constitue peut-être un facteur de fragilité pour notre industrie nautique sur le marché intérieur: la demande potentielle n'est que partiellement solvable et la vogue des "plus de dix mètres", qui explique en partie le développement des formules de location, dynamise le marché de l'occasion aux dépens du neuf.

### c) L'étroitesse du marché de la location

Compte-tenu des tarifs dissuasifs d'achat de bateau et d'amodiation, la location aurait dû connaître un grand développement. Or le modèle français, fondé sur la propriété, a retardé la constitution d'un secteur locatif dynamique et structuré. Beaucoup de propriétaires individuels louent à faible prix leur bateau qu'ils utilisent eux-mêmes très peu. Ceci a pour effet de casser un marché encore faiblement professionnalisé malgré l'existence d'une demande croissante: de 22.000 semaines de location de bateau en 1980, le marché est passé à 33.000 en 1984 .

## 3 - L'essoufflement du modèle plaisance

Le ralentissement de l'expansion du nautisme, perceptible dès 1981, ne saurait s'expliquer par une éventuelle saturation du marché intérieur, ainsi que le démontrent les comparaisons internationales: la moyenne française de 11 bateaux pour mille habitants doit être rapprochée des 182 en Suède, des 56 aux Etats-Unis ou des 27 en Grande-Bretagne. Cependant l'effondrement des ventes de voiliers habitables de 6 à 9 mètres traduit l'insuffisant renouvellement de la clientèle, tout comme la baisse de 6% en 1987 des nouvelles immatriculations de bateaux à moteur de moins de 2 tonnes.

### 3.1 *Des structures peu favorables à la pratique*

#### a) Le manque de formation des plaisanciers

La faible compétence nautique des propriétaires, qui témoigne de la faible motivation des plaisanciers, a pour conséquence une sous-utilisation générale des bateaux de taille moyenne (de cinq à douze mètres) qui, même armés en grande croisière, sont voués le plus souvent à des sorties à la journée autour du port d'attache, éventuellement au cabotage. Peu de bateaux sortent plus de cinq à six jours par an.

L'absence de tout permis voile, à l'inverse de la solution appliquée au motonautisme, explique l'inégale formation nautique des plaisanciers. Alors qu'un puissant réseau d'écoles de dériveur accueille chaque année plusieurs dizaines de milliers de stagiaires, plus des deux tiers des plaisanciers n'ont reçu aucune formation pour la croisière, malgré la présence d'un réseau associatif bien structuré (Glénans, Jeunesse et Marine).

Du reste, les écoles déplorent l'insuffisante persévérance de leur clientèle qui se renouvelle de moitié chaque année, alors qu'un apprentissage de trois ans au moins serait nécessaire pour la croisière. Pour tenter d'y remédier, des enseignements privilégiant l'amusement dès les premières leçons se substituent aux formations longues et exigeantes.

### b) La faiblesse des structures sportives et professionnelles

La faiblesse des clubs et des fédérations (cf annexe V) contraste avec le rôle qui leur est dévolu en Italie. En France, le monde des plaisanciers actifs est largement tourné vers une pratique ludique et non sportive. Les impératifs de confort et d'habitabilité sont devenus prédominants. Parmi les pratiquants interrogés par la Fédération des industries nautiques en 1985, 54% indiquent leur préférence pour la croisière et la promenade, tandis que les usages plus "actifs" (compétition) sont moins privilégiés.

Si l'industrie a su s'adapter à cette mutation, les clubs et les fédérations ne l'ont qu'imparfaitement prise en compte et sont restés fidèles à leur vocation purement sportive, limitée à l'organisation de régates. Or, si la médiatisation des grandes compétitions a pu avoir un effet d'entraînement, elle n'est pas toujours favorable à la diffusion des produits concernés dans le grand public. L'effet négatif du classement du 4,70 comme série olympique sur la popularité de ce modèle est significatif (depuis 1976, sa production est passée de 1000 à 15 unités par an): élevant le niveau de pratique du bateau, son coût et la vitesse de renouvellement du matériel, il décourage la majorité des pratiquants.

Aussi la Fédération française de voile, affaiblie de plus par une structure trop lâche, ne compte-t-elle que 170 000 adhérents, alors que le nombre des pratiquants est évalué à 2,5 millions.

D'autre part, la Fédération des industries nautiques, du fait d'une excessive déconcentration, et la Fédération française des ports de plaisance, faute de moyens, ne sont pas à même d'assurer leur mission de coordination et de promotion. La multiplication des salons nautiques est significative de la faible structuration de ce secteur.

### c) Une médiatisation qui s'écarte des exigences de la pratique

Les nombreux titres de la presse spécialisée, qui consacrent la plupart de leurs articles tantôt aux compétitions de haut niveau, en particulier aux courses open, et aux accessoires les plus techniques, tantôt aux produits les plus luxueux et les plus sophistiqués, donnent du nautisme l'image déformée mais attractive d'un loisir coûteux et d'un sport exigeant, que conforte, par exemple, le retentissement de l'off-shore.

### d) Des ports parkings plus que des ports d'escale

Bien qu'il existe dans les cahiers des charges une obligation de réserver 10% des places à quai aux navires de passage, les ports ne sont utilisés, le plus souvent, que comme parkings abritant des bateaux-ventouses. Cette situation résulte du modèle de développement choisi. En effet, les principes d'exploitation du modèle français de ports lourds ne favorisent pas l'accueil des navires de passage.

### 3.2 La contraction des marchés

#### a) Les bateaux

Depuis 1981, les immatriculations connaissent une décélération continue, de 8 à 12% par an. En 1987, les nouvelles immatriculations ont représenté 20 800 bateaux (baisse de 3,9% par rapport à l'année précédente) sur les 690 000 unités enregistrées au 30 septembre 1987. Le tassement du marché des bateaux à voile concerne toutes les tailles y compris, fait nouveau, les plus de dix tonnes, dont la courbe de progression s'infléchit.

Cette baisse a conduit les entreprises à se tourner davantage vers les marchés extérieurs: l'industrie nautique française a exporté 54% de sa production en 1987, soit 732 millions de francs, contre 28% en 1981, essentiellement des voiliers de plus de neuf mètres à destination des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne fédérale et du Canada. Si elle constitue un indice de compétitivité, la réorientation durable de cette activité vers les marchés extérieurs n'en signifie pas moins la fin d'un modèle; il n'existe plus de lien privilégié entre le développement de la plaisance sur le marché intérieur et la croissance d'un secteur industriel dynamique, désormais tiré par la demande étrangère.

Cette mutation s'accompagne en outre d'une évolution des consommations conduisant à une double segmentation du marché:

- Marquant un retour à la situation qui prévalait avant 1960, le partage entre la voile et le motonautisme s'opère désormais clairement en faveur du moteur qui, rassemblant 68% du parc, a représenté plus de 80% des immatriculations en 1987. Si le marché des petits bateaux à moteur stagne, les 10-20 tonnes ont augmenté de 35% en 1987. Le succès du motonautisme s'explique par l'apprentissage plus aisé, un coût relatif en baisse (stabilisation du prix du carburant) et une plus grande souplesse d'utilisation.

Bien que réorientant sa production vers les bateaux à moteur, l'industrie française se trouve handicapée par l'absence de motoristes nationaux. Le moteur représente 35% de la valeur ajoutée d'un bateau. La demande française tend donc à se porter vers un produit pour lequel les chantiers français sont moins bien placés, même si leur savoir-faire en matière de coque et leur position dominante dans le secteur des pneumatiques, avec Zodiac, viennent corriger partiellement ce handicap.

- La progression du marché de l'occasion, liée à la durée de vie importante des bateaux depuis l'introduction du polyester, a permis une stabilité globale du parc français. Il n'y a pas de désaffection avérée de la clientèle, mais une faveur de plus en plus grande pour le marché de l'occasion, qui a dépassé celui du neuf en 1981 et représente 76% des transactions sur voiliers en 1987, malgré un léger tassement (-1,9%), pour la première fois depuis dix ans.

## b) Les ports

Après le boom de la plaisance des années 70, deux catégories de revendications se font jour : celles des professionnels de la plaisance déplorant le frein mis à la croissance de leur activité par l'impossibilité pour les plaisanciers de trouver des emplacements suffisants à un tarif raisonnable; celles des défenseurs du littoral dénonçant les atteintes portées par les ports de plaisance aux côtes.

Il convient toutefois de nuancer les critiques liées à l'importance des listes d'attente pour trois raisons:

- il est impossible de déterminer l'évolution du besoin en emplacements sauf à projeter arbitrairement les tendances actuelles (influence de nouveaux produits, évolution de la structure de la demande)

- faute de centralisation des listes d'attentes, les statistiques sont incertaines et déforment le phénomène en incluant des plaisanciers potentiels inscrits simultanément sur plusieurs listes.

- les déséquilibres locaux quantitatifs sont difficiles à mesurer, faute de connaître avec précision l'état des mouillages forains et des équipements légers. On peut seulement constater que les demandeurs potentiels sont généralement les plaisanciers les moins aguerris à la recherche d'une place en eau profonde. C'est pourtant sur les côtes où la demande est, ou sera, la plus forte que des équipements nouveaux sont le moins envisageables (Côte d'Azur essentiellement).

Les solutions qui pourraient être apportées à ces déséquilibres éventuels passent par des actions sur les pratiques des plaisanciers et par le développement d'équipements légers.

## **4 - L'absence de loisirs nautiques susceptibles de relayer le modèle plaisance**

La voile est de plus en plus concurrencée par d'autres loisirs moins exigeants, moins coûteux ou portés par un effet de mode, mais dont aucun ne semble appelé à un type de développement comparable.

*4.1 Sport de masse, la planche à voile ne constitue pas pour autant un modèle de développement alternatif*

### a) Une pratique de masse

Apparue il y a un peu plus de dix ans, la planche à voile est aujourd'hui le sport de mer le plus pratiqué, si l'on excepte la baignade. Il y a environ 3 millions de véliplanchistes, ce qui place ce loisir au rang des sports de masse comme le tennis (4 millions de pratiquants) ou le ski (5 millions). Plus facile et valorisant que le bateau, la planche demeure un sport essentiellement masculin (70%), pratiqué plutôt par des jeunes (15-25 ans).

Bénéficiant d'un engouement certain, le marché français de la planche est le premier du monde. Après une pointe à 116 000 en 1982, le nombre d'unités vendues s'établit environ à 76 000 planches depuis 1986. Cette expansion a permis la constitution d'une industrie qui occupe le premier rang mondial. En 1986, la production française s'élevait à 113 500 planches (250 millions de francs), dont la moitié était destinée à l'exportation. Les importations représentent moins de 20% du marché français. Ce secteur, dominé par les marques Tiga, Jet et Bic, compte aujourd'hui moins de 30 entreprises après avoir connu un processus d'atomisation entre 1972 et 1982, le nombre de fabricants étant passé de 4 à 59 fabricants.

#### b) Les limites du développement

La pratique de la planche à voile atteint aujourd'hui sa maturité. En régime de croisière, le marché devrait se stabiliser autour de 50 000 à 60 000 unités par an. La planche, qui ne s'est appuyée jusqu'ici sur aucune installation spécifique ne constitue pas un substitut possible au modèle plaisance (voir annexe IV).

Les nouveaux produits utilisés modifient l'image de ce loisir. Longtemps réputé d'accès facile et se prêtant à une pratique familiale, la planche renvoie désormais davantage auprès du non-initié l'image d'un sport assez fermé, en particulier depuis le développement du fun. Bien que moins difficile que lors de son lancement, cette discipline reste réservée à des pratiquants déjà aguerris.

#### *4.2 La préférence pour les loisirs non directement nautiques: le renouveau de la croisière.*

Après une longue crise marquée par la disparition des derniers paquebots de ligne battant pavillon français, le marché du tourisme maritime organisé connaît depuis peu une forte expansion caractérisée par l'augmentation de 40% entre 1986 et 1987 du nombre de passagers (61 000) et du chiffre d'affaires (500 MF).

Ce dynamisme s'explique par le renouvellement du produit proposé qui tend à rapprocher davantage les croisiéristes de la mer. Cette évolution est perceptible sur les Wind-jammers, anciens grands voiliers reconvertis, qui associent les passagers aux manoeuvres. Il s'agit d'une variante du charter qui, assimilant les passagers à des équipiers sous les ordres d'un skipper professionnel, se développe en Méditerranée.

Le succès des mini-paquebots et des paquebots à voile témoigne également de cette tendance: les 4 mâts des windstars, les croisières à thème du Jules Verne-Phénix, les séminaires du Maxim's des mers, le retour des goëlettes, tout concourt à rapprocher ce produit de luxe de la plaisance individuelle sans remettre en cause les avantages liés à sa qualité d'hôtel flottant.

Certaines compagnies étrangères sont en mesure de présenter des produits sophistiqués, réservés à une clientèle privilégiée. Ainsi, sur les Sea Goddess, une plateforme arrière praticable permet, depuis le bateau, de s'adonner aux sports nautiques. Les Norvégiens de la Fred Olsen Line ont même transformé un de leurs paquebots-

ferries en "navire-marina", équipé d'une plage, d'une piscine et d'un embarcadère rétractable qui peut être déployé sur la mer lors des arrêts.

A cette diversité des produits proposés correspond un assouplissement des formules d'utilisation: la durée de la croisière peut varier de trois jours à plusieurs mois, et de fait, plus de 60 % de la demande concernent des séjours inférieurs à une semaine. Dès lors, la modération des prix moyens, qui s'élèvent à 7500 francs par semaine hors billet d'avion, permet de drainer une clientèle plus large et plus jeune. S'il n'existe pas de profil-type du croisiériste, l'on tend toutefois vers une certaine homogénéisation, renforcée par l'importance de la clientèle de groupe (un tiers du total).

La multiplication des activités et la disparition des classes à bord contribuent à effacer les disparités sociales et donc à populariser davantage ce loisir. Son avenir est sans doute prometteur mais le marché de la croisière devrait rester relativement étroit.

#### *4.3 Le faible rayonnement de sports nautiques en expansion.*

La plongée et le ski nautique constituent deux loisirs sportifs traditionnels dont le développement actuel s'explique par le caractère de moins en moins onéreux de leur pratique. Leurs fédérations ne représentent encore qu'un nombre limité d'adhérents, respectivement 88 000 et 10 000 en 1987, mais, ce dernier chiffre a doublé en sept ans, et le nombre de pratiquants excède de loin celui des licenciés (30 000 skieurs et 400 000 plongeurs occasionnels)

Pour autant, il paraît improbable que l'on s'oriente vers une pratique de masse de ces sports. La pratique de la plongée est soumise à des contraintes de sécurité; le ski nautique, encore coûteux dans certaines stations de la Côte d'Azur, est souvent mal perçu en raison des nuisances qu'il occasionne.

La recherche du "fun", défini par l'U.C.P.A. comme "un état d'esprit qui privilégie l'amusement individuel et le sentiment de liberté", assure le succès des engins légers tels que les planches de saut, les planches de surf et les catamarans. Le plus célèbre des catamarans de sport, le Hobie-cat est apparu sur les plages américaines et australiennes au début des années 70. En France, il a trouvé ses premiers adeptes sur les plages du Midi dès 1974, avant même l'arrivée de la planche à voile. Son essor des trois dernières années repose sur la même clientèle que la planche à voile. La première école d'Europe est établie en Corse du Sud.

Sport déjà ancien en France, le char à voile est resté longtemps confiné à quelques points du littoral. Cependant, le nombre des licenciés de la Fédération française de char à voile a augmenté significativement ces dernières années et les pratiquants réguliers ou occasionnels sont estimés à 5000. Pourtant, le développement de ce sport original et attractif qui se pratique souvent hors saison est encore freiné par les difficultés d'apprentissage sur un matériel relativement coûteux, encombrant et parfois artisanal, ainsi que par une promotion insuffisante.



D'apparition récente, le kayak de mer, encore confidentiel, concerne au maximum 4 000 pratiquants concentrés en Bretagne. Deux sociétés se consacrent à la construction du kayak de mer dont le marché atteint depuis deux ans 500 unités par an.

On est passé en vingt ans d'une plaisance dominante à une gamme extrêmement diversifiée de loisirs nautiques dont la coexistence est parfois difficile. En haute saison surtout, des conflits de pratiques apparaissent par exemple entre véliplanchistes et baigneurs ou entre plongeurs plus ou moins bien signalés et conducteurs de scooters de mer ou de bateaux à moteur. Ces tensions révèlent des aspirations contradictoires que le tourisme littoral n'est pas parvenu à concilier. Cette carence hypothèque l'avenir des activités concernées.

Il n'y a plus de modèle uniforme de pratique nautique. Si la diversité des disciplines et le nombre de leurs adeptes garantissent l'avenir du nautisme, aucune de ses formes ne paraît pouvoir servir de base à un développement conjoint des pratiques, des industries et des aménagements, comparable à celui que la plaisance a suscité.

## **B. LE TOURISME LITTORAL, PARTIELLEMENT TOURNE VERS LA MER, ATTEINT LES LIMITES DE SON DEVELOPPEMENT.**

D'abord climatique puis balnéaire, le tourisme littoral est né et s'est développé sans qu'une utilisation de la mer à des fins plus sportives soit véritablement élaborée. Malgré l'essor de la plaisance, le tourisme littoral demeure largement dissocié des activités nautiques et s'expose ainsi à une banalisation qui le rend plus sensible à la concurrence comme le montre la désaffection d'une partie de la clientèle observée ces dernières années.

### **1 - Les loisirs de la mer sont peu valorisés sur notre littoral**

Les loisirs de la mer sont, par nature, difficilement exploitables. L'attitude des stations renforce ces difficultés en ce qu'elle privilégie des équipements rentables mais banalisés et peu susceptibles d'attirer l'industrie des loisirs sur le littoral français.

#### *1.1 La difficulté d'organiser une exploitation des loisirs de la mer*

##### a) La mer, site ouvert

Les communes littorales ont beaucoup moins valorisé la mer que les stations de montagne ne l'ont fait pour la neige.

L'obligation d'emprunter les remonte-pentes permet de rentabiliser les stations de sports d'hiver. Cette situation n'a pas d'équivalent sur le littoral où les investisseurs ont dû plutôt se tourner vers l'immobilier ou vers des équipements, même faiblement liés à la mer, donnant lieu à l'acquittement d'un droit d'entrée (tennis, parc aquatique par exemple).

En outre tandis que la géographie appelait en montagne une action coordonnée, la diversité du littoral a provoqué une multiplication des stations qui ne peut qu'entraver leur adaptation à la concurrence internationale dans le domaine des industries des loisirs.

Enfin, et surtout, le développement touristique présentait plus de difficultés sur le littoral. Si les communes de montagne s'y sont fortement impliquées, c'est qu'elles disposaient souvent, au départ, de la maîtrise foncière, qui simplifiait l'aménagement et leur permettait d'imposer l'exclusivité de l'exploitation touristique. Au contraire, la structure de l'habitat sur le littoral et la multiplicité des activités ( chantiers navals, ports de pêche ou de commerce, conchyliculture), dont il est encore le siège, ont alimenté des conflits d'intérêts.

b) Une politique de l'Etat qui, au niveau national, ne donne pas la priorité au développement touristique

La politique de l'Etat à l'égard du littoral est marquée depuis quinze ans par une volonté de protéger la nature, qui l'a d'abord conduit à concevoir deux instruments originaux de protection de la mer et des rivages.

Le dispositif de suivi de la qualité des eaux, mis en place en 1975, fait apparaître en ce domaine une régulière amélioration, obtenue par un effort prolongé d'investissement. Les collectivités locales littorales l'ont porté de 365 millions en 1985 à 525 millions en 1986, avec l'aide des Agences de bassin et du Fonds National de Développement des Adductions d'Eau. La situation maritime, les fortes variations saisonnières et les contraintes du cadre rendent, en effet, particulièrement coûteux les équipements d'assainissement nécessaires.

Trente-cinq plages seulement étaient impropres à la baignade en 1987; l'objectif est qu'aucune ne le soit plus en 1990. Les communes littorales ont une faible responsabilité dans la pollution de ces derniers "points noirs", imputable surtout au lessivage des terres agricoles intérieures, aux rejets d'un fleuve ou à des courants marins de provenance mal connue.

Simultanément, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé par la loi du 10 juillet 1975, a acquis en une dizaine d'années près de 30.000 ha d'espaces littoraux qu'il a ainsi permis de préserver de l'urbanisation et du mitage.

La qualité de ses eaux de baignade et l'importance de son patrimoine naturel constituent pour le tourisme littoral un atout encore trop peu exploité.

Le législateur a récemment encore affirmé son orientation vers un arbitrage des conflits d'usage du littoral au détriment de l'activité touristique.

Le tourisme provoque, en effet, des nuisances dont la plus grave réside dans l'urbanisation qu'entraîne l'afflux des vacanciers. Les espaces naturels ne représentent plus que 25% du littoral en Languedoc-Roussillon et 12% en Provence-Côte d'Azur et le mitage touche 25% des côtes de Corse et de Provence-Côte d'Azur. En 1981, 500 000 résidences secondaires étaient situées dans les communes côtières, contre 200 000 en 1962.

La fréquentation importante des plages crée des dommages au milieu naturel: disparition du cordon dunaire sous l'effet du piétinement, atteintes à la flore et à la faune aquatiques par les pêcheurs sous-marins, dépôts sauvages d'ordures.

La plaisance elle-même n'est pas sans danger. La construction des ports nécessite des travaux d'enrochement et suscite alentour un développement des programmes immobiliers. Les sanitaires de bateaux à mer ouverte, les détergents de lavage des engins et du linge, les fuites et vidanges d'hydrocarbures polluent l'eau des bassins. Le motonautisme occasionne sur certains points de la Côte d'Azur de graves nuisances sonores. Enfin, les mouillages forains des navires sont à l'origine de la destruction d'herbiers de posidonies.

Ces menaces ont conduit le législateur dans la loi du 3 Janvier 1986, dite loi littoral, à privilégier fortement la protection des espaces naturels littoraux par rapport à l'encouragement des activités touristiques. La loi contient des dispositions en faveur du tourisme (office du tourisme, conventions d'aménagement, taxe de séjour) mais qui sont sans rapport direct avec les loisirs proprement maritimes. Elle comporte, pour le reste, en matière d'urbanisation, d'équipement routier, d'aménagement touristique et de sports marins, des dispositions essentiellement restrictives. Elle élargit cependant le droit d'accès aux plages et le droit de cheminement sur le rivage. Malgré les besoins des régions côtières les moins avancées, elle ne donne nullement aux communes littorales de nouveaux instruments de développement, comme la loi du 9 Janvier 1985 l'avait fait pour les stations de montagne.

### *1.2 Des équipements de moins en moins spécifiques*

Les stations ont souvent fait un effort de développement de leurs équipements touristiques. Mais cette politique, utile complément d'une prestation de loisirs marins sur lequel le littoral ne pourra jamais être concurrencé, s'avère insuffisante car ces équipements n'ont pas de réelle spécificité, à l'exception des ports de plaisance. La concurrence entre stations littorales d'une part et entre le littoral et le reste du territoire d'autre part rend ce développement fragile.

#### a) Un développement désordonné

Face au tourisme de masse, les stations ont laissé se développer un urbanisme identique au cadre de vie habituel de leur clientèle d'autant plus facilement que l'immobilier de loisirs était souvent considéré dans les années 60 et 70 comme l'élément moteur du développement touristique littoral. A cette perte de spécificité du décor, à certains égards subie, vient s'ajouter de plus en plus, celle des équipements de loisirs,

puisque leur essor est souvent considéré comme une fin en soi sans que la nécessité d'utiliser au mieux l'atout maritime soit toujours clairement perçue par les stations.

L'engouement pour les parcs de loisirs aquatiques hier et les golfs aujourd'hui est caractéristique de cette tendance de même que le mouvement de transformation des établissements de thalassothérapie en centres de remise en forme.

Certes, des équipements lourds, comme l'aquarium du port des Minimes à La Rochelle qui a ouvert ses portes en 1988 et a reçu autant de visiteurs en trois mois qu'il en était attendu pour l'année, connaissent un remarquable succès. Mais les perspectives de développement paraissent dans l'ensemble mal assurées.

Celles des parcs aquatiques (dont le premier a ouvert en 1983 au Cap d'Agde) ne sont pas aussi prometteuses qu'elles pouvaient le sembler à l'origine. En 1987, la fréquentation des parcs aquatiques a été de 20 à 30% inférieure aux prévisions initiales. L'investissement dans ces équipements représente un risque important et la maintenance en est très onéreuse. De plus, ces parcs sont peu générateurs d'emplois permanents. Le caractère saisonnier de leur activité, y compris pour les parcs couverts, rend leur rentabilité d'autant plus incertaine que, contrairement aux activités sportives comme la planche ou la plongée, la nécessité de renouveler fréquemment les attractions proposées entraîne un supplément de charges.

Le développement de sports non directement liés à la mer, comme le tennis et surtout actuellement le golf, peut apparaître bénéfique. Le golf présente en particulier l'avantage d'être un sport praticable en toutes saisons. Il peut donc servir d'appui à un allongement de la saison, et constituer un élément attractif important des stations littorales (Le Touquet).

Mais le développement des golfs est aujourd'hui menacé par sa croissance même: ainsi en Languedoc-Roussillon, un vaste "plan golf" est aujourd'hui lancé, alors même qu'il n'existe probablement pas de clientèle suffisante pour assurer la rentabilité de tous les projets.

Plus généralement, la décision d'implanter des équipements conçus comme un moyen de promotion a été souvent dictée par le souci d'acquérir un avantage de notoriété temporaire sur les stations concurrentes.

#### b) Des équipements concurrencés

La fragilité de ce développement désordonné d'équipements est progressivement apparue tant pour les équipements, qui pourtant paraissaient liés à la mer, comme les parcs aquatiques ou les centres de thalassothérapie, que pour ceux qui n'ont, comme le golf, aucun lien avec celle-ci.

Deux parcs de loisirs aquatiques ouvriront dans les années à venir à Paris. Des golfs sont créés partout en France et notamment à proximité des grandes agglomérations.

L'essor des centres de thalassothérapie a provoqué le développement touristique de certaines régions littorales comme la presqu'île de Quiberon. Mais, pour élargir et diversifier leur clientèle, ceux ci organisent de plus en plus des stages de remise en forme directement concurrencés par les produits de même type proposés par les stations thermales. Les centres de remise en forme sont nombreux en montagne et à la campagne et la concurrence étrangère, en particulier autrichienne et suisse, est favorisée par des tarifs moins élevés. Seulement 35% des séjours font l'objet d'un remboursement par la sécurité sociale. Sur les 35 centres que compte le littoral, 11 ont une vocation exclusivement curative, 23 ont des activités à la fois curatives et préventives et un centre a une activité tournée exclusivement vers la remise en forme. Pour les centres de thalassothérapie eux même, la proximité maritime ne semble même plus nécessaire: le groupe Codatel développe actuellement, autour de trois thèmes, les soins, la relaxation et la détente, le concept de centres de "thermodétente" qui pourraient s'implanter indifféremment sur le littoral (Cabourg) ou en région parisienne (Melun Sénart).

Par ailleurs, les responsables des stations littorales confondent parfois équipements et produits touristiques: seules quelques stations, telle Berck qui fédère l'ensemble des pratiques nautiques sur la commune, et notamment le char à voile, autour de son Agora, ont aujourd'hui réussi à bâtir de tels produits.

### *1.3 Une industrie des loisirs de la mer peu présente sur le littoral*

La location de voiliers est, au niveau mondial, une industrie dominée par des capitaux français. La Société Leisure International Network, filiale de la Compagnie internationale des Wagons Lits et du Tourisme (C.I.W.L.T.), a récemment acquis 70% du capital de Moorings, premier loueur de voiliers au monde (180 unités), détient la majorité dans Kavos, qui occupe le second rang, (environ 150 unités) et a pris une participation importante dans la Société Hexavoile, qui centralise une partie des réservations pour la location de voiliers en France.

Même si elle procure des débouchés à l'industrie nautique puisque Bénéteau est le seul fournisseur de Moorings et Kavos, le développement d'une industrie française de la location est peu lié à notre littoral. Moorings exploite sa flotte aux Antilles britanniques et en Polynésie, tandis que Kavos a renoncé à ajouter à ses bases grecques, turques et yougoslaves une implantation en France.

De même, à l'exception de Paquet et de Transtours, les compagnies françaises de croisière n'utilisent les ports français ni comme base de départ ni comme escale. En assurant la promotion de destinations concurrentes, les entreprises touristiques françaises ne favorisent pas le développement des loisirs de la mer en France.

## **2 - Les risques de désaffection pour le tourisme littoral**

Le tourisme littoral est largement laissé à la charge des communes littorales dont plus de la moitié ont la qualité de commune touristique (contre seulement 15,5% en zone de montagne) et bénéficient à ce titre d'un concours particulier de l'Etat.

Une station touristique doit satisfaire une demande d'activités de loisirs fondée sur le désir de la clientèle de rompre avec son cadre de vie habituel. Ainsi dans une station balnéaire, l'occupation du temps libre s'organise autour de trois pôles: la plage, la promenade du front de mer et les grands équipements de loisir.

L'aménagement de chacun de ces pôles nécessite un engagement financier très important des collectivités locales, qu'il s'agisse d'assurer la propreté des plages, l'aménagement dunaire, l'animation du coeur de la station, la création des équipements de loisirs dont les ports de plaisance ont historiquement constitué le coeur.

Les communes littorales doivent en outre faire face à des dépenses de fonctionnement exceptionnelles pour répondre à l'accroissement périodique de la population: en moyenne, elles ont des dépenses de fonctionnement par habitant supérieures de 14% aux autres communes touristiques, qui ont elles-mêmes des dépenses de fonctionnement supérieures de 35% à celles des autres communes.

Pour faire face à ces dépenses, l'Etat a donc mis en place des moyens de financement spécifiques telle la dotation globale de fonctionnement aux communes touristiques qui représente le quart de la DGF totale (cf annexe IX).

La prise en charge complète du développement du tourisme littoral par les stations se révèle être une entreprise difficile.

### *2.1 Le vieillissement de certaines stations*

Les motivations du tourisme littoral et la structure sociale de la fréquentation ont beaucoup changé en un siècle mettant ainsi à l'épreuve la capacité d'adaptation des stations.

#### a) La difficile adaptation du tourisme balnéaire au tourisme de masse

Le tourisme balnéaire est né à la fin du siècle dernier et a conservé ses caractéristiques initiales jusque dans les années 1930.

Tourisme de luxe lancé par des personnalités locales ou nationales influentes, il s'est établi dans des sites où la mer pouvait ne servir que de décor (Deauville, Nice, Cannes). Son utilisation comme source de loisirs se limitait en été à une baignade prudente tandis que les équipements de loisirs peu liés à la mer et notamment les casinos jouaient un rôle attractif essentiel.

La proximité d'une agglomération, réservoir indispensable de populations aisées en quête de divertissements, a longtemps constitué le facteur d'expansion du tourisme balnéaire. Deauville a été le débouché naturel des parisiens fortunés après avoir supplanté sur ce marché la station concurrente du Touquet, laquelle s'est rabattue avec succès sur la clientèle lilloise. Le même phénomène apparaît entre Bordeaux et Arcachon. Ces stations n'ont pas toujours su s'adapter à l'évolution du tourisme littoral qui s'est caractérisée par le quintuplement de la fréquentation (qui est passée de 3 à 16 millions de vacanciers) entre 1936 et 1986, en particulier grâce aux congés payés.

Le tourisme de masse a eu pour effet de susciter l'apparition ou la montée en puissance de nombreuses stations sur tout le littoral, comme Les Sables d'Olonne sur la côte atlantique ou Cavalaire en Méditerranée. Les stations traditionnelles ont ainsi perdu leur prééminence. Elles sont alors entrées dans le cercle vicieux du vieillissement des équipements et des hébergements et de la désaffection croissante de la clientèle solvable.

Constatant la nécessité de renverser cette tendance, les pouvoirs publics ont imaginé les contrats de valorisation dans le cadre du IX<sup>ème</sup> Plan.

b) Une action fructueuse mais limitée: la valorisation des stations littorales traditionnelles.

La politique d'aide à la rénovation des stations anciennes dont le principe a été décidé par les C.I.A.T. des 20 Décembre 1982 et 27 Juillet 1983, positive à certains égards, risque toutefois de se révéler insuffisante pour pallier le retard de certaines stations.

Cette aide respectant les compétences nouvelles des régions en matière de tourisme, prend la forme de contrats conclus pour trois ans entre l'Etat, la région et la commune financés pour un tiers par chacun d'entre eux.

Ces contrats ont permis de susciter, à l'occasion de la confection des dossiers de candidature, une prise de conscience des faiblesses de la station. Ils se donnaient pour vocation d'amorcer une politique globale à 10 ans, ont fourni l'occasion d'une réflexion stratégique à long terme et, dans la plupart des cas, ont conduit à la mise en place d'un directeur de station. L'engagement actif des stations s'est traduit par une participation financière de la commune plus importante que dans d'autres types de contrats d'appui touristique.

Les crédits publics ont eu, dans certains cas, un fort effet multiplicateur et ont provoqué la réalisation, sur fonds privés, d'hôtels, de résidences ou d'habitations légères de loisir. Ainsi s'explique, par exemple, le succès du contrat de Perros-Guirec, pourtant assez faiblement doté en fonds publics (5 millions de francs). Dans d'autres cas, ils ont surtout permis la renaissance de stations moribondes et l'espoir d'un développement futur (Wimereux).

L'action se concentre sur un seul type de station et met en oeuvre des moyens directs relativement modestes (260 Millions de francs tous financements publics confondus). Cette somme a été répartie entre un trop grand nombre de stations, puisque 40 contrats ont été conclus sur l'ensemble du littoral (cf. annexe VIII): en Provence-Côte d'Azur, le nombre de stations retenues a réduit de 9 à 4 millions de francs les crédits disponibles pour chaque contrat. On peut penser que, dans ce contexte, l'importance de certains bénéficiaires (La Baule, Biarritz) ou, au contraire, leur faible taille (Fouras, Bray-Dunes) a réduit l'efficacité de l'aide publique.

Cette politique a aussi souffert d'être utilisée dans le cadre trop étroit de la station. De fait, les départements n'ont pas été systématiquement impliqués dans les contrats de valorisation dont deux seulement ont été attribués à une structure intercommunale:

celui de Crozon Morgat et celui du SIVOM du Pays des Maures, sans pour autant donner lieu, dans les deux cas, à une politique de développement concertée.

Une telle conception explique des échecs relatifs, soit que la station ait cherché, à l'occasion du contrat, à réaliser un programme d'une telle diversité qu'il perd toute cohérence, soit qu'elle ait consacré l'essentiel des crédits à la réalisation d'un équipement important, contrairement à l'esprit de cette politique (palais des congrès à La Baule, office du tourisme à La Ciotat). 40% seulement des crédits ont ainsi servi à la réhabilitation, au réaménagement ou à la transformation d'équipements touristiques existants.

## 2.2 L'évolution de la demande

### a) L'héliotropisme risque d'avantager des destinations concurrentes

Le littoral français demeure une destination attractive. Si, en 1957, on dénombrait 7 départements littoraux parmi les 12 premiers départements d'accueil touristique, on en comptait 14 sur les 15 premiers en 1982.

Globalement, le littoral français constitue la destination privilégiée de la clientèle française (44 % des séjours touristiques d'été en 1986: 13,3 millions de séjours). Les régions littorales les plus touristiques sont également très attractives pour la clientèle étrangère. Elles profitent de l'intérêt croissant des ressortissants de la C.E.E. pour des séjours à l'étranger. Ainsi, sur la Côte d'Azur, la clientèle étrangère représente, suivant les années, entre 50 et 60 % des séjours.

Mais le tourisme littoral demeure largement lié à l'attrait du soleil. Huit séjours sur dix s'y déroulent encore entre le 1er mai et le 30 septembre. De ce fait, il a profité essentiellement aux départements méditerranéens qui totalisent 42% des journées de vacances dans les départements littoraux (cf. annexe VI). Le Languedoc-Roussillon est la région qui a connu la plus forte croissance de sa fréquentation sur les dix dernières années (+ 114% : 3,8 millions de séjours en 1985) alors que la Bretagne connaissait une quasi-stagnation (3 millions de séjours).

Pour répondre à cet afflux, le littoral français méditerranéen a été doté d'infrastructures autoroutières et aéroportuaires importantes. Vingt-et-une compagnies étrangères assurent des liaisons régulières avec Nice et, en 1985, Air-Inter a transporté 3,5 millions de passagers sur les lignes radiales entre Paris et le littoral méditerranéen. La Provence-Côte d'Azur fait en outre l'objet d'une desserte par TGV.

Mais, en facilitant les relations avec l'étranger, certaines infrastructures peuvent se révéler menaçante pour le tourisme littoral en France fondé sur l'héliotropisme. 17 % des Français (12% en été) passent déjà leurs vacances à l'étranger en particulier en Espagne, en Italie, et au Portugal.

La France peut difficilement rivaliser avec ces pays non seulement plus ensoleillés mais disposant aussi d'avantages importants en terme de compétitivité économique (coût plus faible de la main d'oeuvre, du BTP, des terrains...).



Le nombre de séjours sur le littoral français n'augmente d'ailleurs plus significativement et a même eu tendance à diminuer tant en valeur absolue qu'en part du nombre total des séjours passés en France entre 1983 et 1986.

Il est difficile, au seul vu des chiffres, de savoir ce qui, dans cette évolution, relève d'une dégradation globale de l'attrait touristique de la France, dont le solde touristique diminue depuis 1985 passant de 35 milliards de francs à 17 milliards en 1987, et ce qui est plus spécifique au littoral. La diminution marquée depuis 1979 du poids global de la C.E.E. dans le tourisme mondial de même que la concurrence intra-européenne de l'Italie et de l'Espagne ont contribué à cette dégradation.

#### b) Une difficile adaptation des stations littorales aux nouveaux comportements de la clientèle.

Depuis 1975, on assiste au recentrage de la clientèle du tourisme littoral vers des catégories partant peu (plus de 50 ans, inactifs, vacanciers des communes rurales et des petites villes) parallèlement à une certaine désaffection de la clientèle des cadres, des professions libérales ou des parisiens qui préfèrent d'autres espaces touristiques (27 % des séjours d'été sur le littoral en 1985 contre 32 % en 1975).

La clientèle actuelle a une double aspiration:

- consacrer le moins de temps possible à la préparation de vacances de plus en plus fréquentes et courtes, avec des lieux et activités chaque année différents.
- dépenser le moins possible pour des activités toujours souhaitées en plus grand nombre. La fréquence croissante des départs en vacances, du fait du fractionnement des congés, donne au transport une place importante dans le budget au détriment du séjour lui-même. Ainsi dans le département des Alpes Maritimes la dépense moyenne par jour et par personne est passée de 406 F en août 1984 à 364 F en août 1986).

Ces deux attentes imposent probablement une plus grande intégration des services proposés dans la station. Il est encore trop fréquent de devoir recourir à des prestataires de services différents pour l'hébergement, la restauration, la location de bateaux ou d'autres matériels de loisirs nautiques, l'initiation à la voile ou aux autres sports nautiques. Lorsque des prestations plus complètes sont proposées, elles privilégient volontiers soit un seul aspect du produit (stages de voile de l'UCPA ou des Glénans qui mettent l'accent uniquement sur l'aspect sportif), soit les goûts propres à la clientèle française (formules de pension et de demi-pension peu recherchées par la plupart des clientèles étrangères).

### *2.3 Une industrie du voyage trop peu présente sur le littoral français*

Les villages de vacances constituent un cadre très propice à la découverte et à la pratique de toute une gamme de loisirs de la mer comme le montre l'exemple du Club Méditerranée. Sur ses 71 villages littoraux, 65 proposent la pratique de la voile, 47 la planche à voile, 26 le ski nautique, 42 la plongée libre, 10 la plongée-bouteille, 32 des promenades en mer et 12 des sorties de pêche au gros ou à la traîne.

Mais le littoral ne réussit à attirer ni les voyageurs étrangers ni l'industrie des loisirs française. La clientèle recourt volontiers au forfait pour des séjours à la montagne mais pas pour des vacances à la mer. C'est pourquoi, les voyageurs français sont très présents à la montagne : six villages de montagne du Club Méditerranée sur dix-neuf se situent dans les Alpes françaises, les deux hôtels "Paladiens" montagnards de Nouvelles Frontières s'y trouvent également.

#### a) Le désintérêt des voyageurs français

Les voyageurs français apparaissent encore peu structurés. Cette faiblesse procède de deux facteurs :

- la proportion de départs à l'étranger des vacanciers français est relativement faible. Or, pour voyager dans son propre pays, le recours à un tour opérateur est moins nécessaire d'autant que les voyageurs français proposent encore peu de séjours forfaitisés. Le réseau français dispose ainsi d'un marché intérieur moins assuré que celui de ses concurrents européens: les voyages à forfait représentaient 7,5% des séjours de vacances en 1984 dans notre pays contre 18% pour la Grande Bretagne et 26% pour la R.F.A.

- le nombre élevé de voyageurs à se partager un marché étroit. Environ 200 tours-opérateurs sont encore recensés en France, malgré un mouvement de structuration en cours. Les quatre premiers représentent seulement 30% du marché national du voyage contre 80% en R.F.A. Une situation analogue existe dans le domaine de la distribution des produits touristiques: 3000 agences de voyages parmi lesquelles de très nombreuses entreprises individuelles puisque les trois grands réseaux nationaux (Havas-Tourisme, Wagons-Lits, Sélectour) représentent seulement le tiers du marché.

Les tours opérateurs français ont de plus tardé à s'implanter sur les marchés porteurs nord-européens. Trop peu à l'écoute de la demande internationale, le secteur français du voyage est souvent incapable de susciter lui-même les adaptations nécessaires du produit de loisir de mer à destination de la clientèle étrangère.

En France, les seules entreprises touristiques de dimension respectable ont fondé leur développement sur les destinations littorales étrangères proposées à la clientèle française. Le Club Méditerranée, numéro un mondial du village de vacances et premier voyageur français avec 6,2 milliards de francs de chiffre d'affaires illustre cette situation. Sur les 83 villages exploités dans 32 pays au cours de la saison d'été 1988, 71 se situent en bord de mer mais un seulement sur la Côte d'Azur, d'ailleurs légèrement à l'intérieur des terres, et 2 en Corse. De même, Nouvelles Frontières, deuxième voyageur français avec 2,4 milliards de francs de chiffre d'affaires, dans le cadre d'une nouvelle stratégie d'implantation d'hôtels-villages, a actuellement réalisé sept implantations dont cinq en bord de mer mais aucune sur le littoral métropolitain ou en Corse (3).

---

(3) un en Grèce, en Tunisie et au Sénégal, deux à la Martinique

b) L'industrie très structurée des tours operators nord européens inégalement présente

A l'éclatement de l'offre française, s'oppose la très forte concentration de la concurrence européenne: Thomson- Travel au Royaume-Uni (4 millions de clients en 1987), T.U.I. (environ 10 milliards de francs de chiffres d'affaires) et Neckermann Und Reisen (près de 5 milliards de chiffre d'affaires) en R.F.A., Holland International (3,3 milliards de chiffre d'affaires, 400.000 clients) aux Pays-Bas bénéficient tous d'une clientèle nationale très attirée par l'étranger et donc très demandeuse de voyages à forfait.

La perspective du marché intérieur européen conduit à des regroupements entre ces tours opérateurs déjà très puissants, comme le montre la fusion de Holland International avec I.T.S, troisième tours opérateur allemand, et avec le leader espagnol du marché.

Les tours-opérateurs étrangers tentent d'orienter le produit d'hébergement sur certaines destinations de la côte méditerranéenne dans le sens souhaité par leur clientèle en provoquant le développement des formules modernes d'hébergement de plein-air (hôtels-clubs de plein-air ou clubs de vacances). Très prisées des clientèles nord-européennes, elles sont aujourd'hui commercialisées par plus de 80 tours-opérateurs étrangers. Ainsi T.U.I. amène chaque année environ 250 000 touristes allemands en Languedoc-Roussillon.

Mais les flux touristiques induits par l'activité des tours opérateurs étrangers sont très supérieurs en Espagne où T.U.I. envoie 920 000 touristes chaque année. De même, si les tours opérateurs anglais sont présents en Roussillon, ils le sont plus encore en Algarve .

L'offre touristique sur le littoral français paraît peu compétitive face à une concurrence internationale où l'hébergement est à la fois souvent plus moderne et plus standardisé. Les conditions d'accueil, notamment des touristes étrangers, sont parfois médiocres en France et l'intérêt économique d'un éventuel allongement de la saison échappe fréquemment à leurs gestionnaires.

Notre littoral, cadre de développement des loisirs de la mer, n'apparaît donc pas comme une destination attrayante pour les industries des loisirs française et européenne. Dès lors, l'avenir des loisirs de la mer, qui correspondent aujourd'hui à des pratiques diversifiées, y paraît incertain.

Une meilleure intégration entre ces pratiques et leur cadre de développement naturel apparaît nécessaire. Seule l'industrie des loisirs peut inventer et développer les produits touristiques nouveaux à même de permettre celle ci. Toutes les conditions d'une telle intégration ne sont aujourd'hui pas réunies.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**REDONNER AUX LOISIRS DE LA MER UN CARACTERE ATTRACTIF**

L'Etat, dont le rôle en matière de loisirs est nécessairement limité, ne peut que faciliter les adaptations souhaitables en améliorant, par une rationalisation de l'utilisation des ressources, la compétitivité, en encourageant l'intégration de l'offre touristique et en permettant un plus large accès aux loisirs nautiques.

**A - DEFINIR UN CADRE DE COORDINATION DU DEVELOPPEMENT DES LOISIRS DE LA MER**

La définition d'un cadre de coordination régional ou intercommunal exige l'amélioration préalable des moyens d'information.

**1 - Donner aux acteurs les moyens d'information et d'études qui leur manquent.**

*1.1 Assurer une meilleure information*

a) Une connaissance du marché qui devrait être mieux assurée à l'avenir

La politique de développement des loisirs de la mer sur le littoral passe par une meilleure connaissance du marché. Le rôle de centralisation de l'information qui incombe traditionnellement à l'Etat n'est pas assuré de manière totalement satisfaisante aujourd'hui.

En ce qui concerne les flux touristiques, l'essentiel des informations est aujourd'hui fourni par :

- les enquêtes de l'INSEE qui ne permettent pas de prendre en compte une demande se portant de plus en plus vers des produits touristiques combinés. Par ailleurs, Les résultats exploités ne sont pas disponibles à un niveau plus fin que celui du département et l'orientation des enquêtes ne répond pas toujours aux besoins des professionnels ;

- les enquêtes des Chambres de commerce et d'industrie, Chambres d'agriculture, délégués régionaux du tourisme, fédérations professionnelles, qui sont souvent partielles;

- les Réseaux d'Informations Economiques du Tourisme (RIET) lancés par les contrats de Plan Etat-régions du IX<sup>e</sup> plan qui n'ont concerné que treize régions et ont été mis en place tardivement. Par ailleurs, la méthodologie utilisée ne garantit pas une compatibilité entre les différents réseaux et la stricte séparation géographique ne correspond pas toujours à des entités touristiques cohérentes.

En ce domaine, la situation devrait s'améliorer dans le cadre du X<sup>o</sup> plan avec la généralisation prévue des RIET à toutes les régions, dans une optique de compatibilité inter-régionale des données recueillies.

b) Mobiliser les postes d'expansion économique à l'étranger

Il n'existe pas actuellement de source d'informations aisément exploitable sur le tourisme à l'étranger, notamment pour l'Espagne et l'Italie.

Il est souhaitable que les postes d'expansion économique fournissent annuellement une étude sur l'état du marché touristique dans les pays qui correspondent, soit à une destination concurrente, soit à une clientèle potentielle pour les stations littorales françaises. La Maison de la France et la direction de l'industrie touristique pourraient être chargées de l'exploitation et de la diffusion de ces études.

c) Rétablir un suivi statistique des places de port

Il est aujourd'hui impossible de connaître l'état exact des emplacements disponibles dans les ports, le dernier inventaire datant de 1977. Il en est de même en ce qui concerne la réalité de la demande des plaisanciers, les candidats potentiels pouvant s'inscrire simultanément sur les listes d'attente de différents ports.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Le préfet, qui délivre les autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime en vue de constituer des mouillages légers et qui, en l'absence de schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.), est compétent pour la création de ports de plaisance, ne peut prendre sa décision en toute connaissance de cause. Les communes ou concessionnaires privés ne peuvent établir de comptes prévisionnels sérieux et sont contraints d'équilibrer la gestion a posteriori, soit par des subventions d'exploitation prélevées sur les budgets communaux, soit par la construction d'ensembles immobiliers à proximité du port.

Le ministère de l'Équipement envisage de débloquer des crédits pour mettre à jour le dernier inventaire de 1977. Il paraît utile que ces crédits soient déconcentrés au niveau des Préfets de région. Les directions départementales de l'équipement devraient être chargées, avec le soutien des quartiers maritimes, de cet inventaire qui concernerait tout à la fois :

- le nombre d'emplacements disponibles, avec leur répartition en fonction de la taille des bateaux qu'ils peuvent abriter ;
- le nombre de demandeurs, par centralisation des listes d'attente existant dans chaque port ;
- la fréquentation de chaque port en saison et hors saison.

### *1.2 Développer les moyens d'étude de l'Etat.*

#### a) Un manque réel de moyens

Le concours technique aux communes en matière d'équipements de loisirs et d'infrastructures touristiques est assuré par le S.E.A.T.L., sollicité notamment lors de la négociation des contrats de Plan Etat-région. La totalité des moyens du S.E.A.T.L. est ainsi mobilisée au détriment d'études plus globales, pourtant indispensables à la cohérence d'ensemble des actions menées.

Le S.E.A.T.L. dispose en effet de moyens limités ( environ 15 personnes pour un budget annuel de 1.8 MF) comparés à ceux dont dispose le service d'études et d'aménagement pour le tourisme en montagne (environ 25 personnes pour un budget de 4.2 MF).

#### b) Une dynamisation nécessaire

Il semble indispensable, en vue d'une meilleure structuration des interventions de l'Etat sur le littoral, d'augmenter ses moyens d'étude afin d'assurer un meilleur suivi des contrats de Plan et développer des études générales. L'Inspection Générale du Tourisme devrait établir, préalablement à tout abondement de crédit, si l'organisation actuelle du S.E.A.T.L. lui permet de remplir sa mission.

### *1.3 Renforcer la coordination interministérielle autour du Conseil supérieur de la navigation de plaisance*

L'émiettement actuel du suivi administratif des loisirs de la mer ne favorise pas la définition par l'Etat d'action claire dans ce secteur. Le ministère de la mer est chargé de la réglementation de la plaisance et de la gestion du domaine public maritime, le ministère du tourisme des études prospectives d'aménagement (S.E.A.T.L.) et de la promotion à l'étranger (Maison de la France) et le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports du cadre d'exercice des sports.

Il n'est sans doute pas opportun de créer une structure spécialement chargée du suivi de ces activités. Elle ne permettrait pas à elle seule de surmonter les profondes disparités qui caractérisent les approches respectives de la mer des différentes administrations. La nature profondément interministérielle de ces activités suggère de renforcer un instrument de coordination administrative existant: le Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques.

Cet organe a certes été créé, par le décret du 31 mars 1967, dans un but de concertation avec les sportifs et les industriels plus que de coordination administrative. Mais l'absence de réelle solidarité entre les différents intérêts représentés, notamment entre des pratiques sportives diverses, empêche le Conseil de devenir une instance active de concertation. Au surplus aucun texte ne rend obligatoire sa consultation par les administrations.

Il convient donc de le réorienter vers une fonction de coordination interministérielle qu'il a déjà assumée sur plusieurs dossiers, mais pour laquelle il manque aujourd'hui des moyens de fonctionnement indispensables à une collaboration permanente avec les services. La création d'un emploi de secrétaire général à temps plein pourrait remédier à cette carence.

## **2 - Mettre en place des structures régionales de coordination adaptées**

### *2.1 Le constat: le caractère trop ponctuel des actions entreprises*

#### **a) Le manque de collaboration entre acteurs au niveau local**

Qu'il s'agisse de promotion, de commercialisation ou d'aménagement touristique, l'échelon le plus adapté pour élaborer et mettre en oeuvre une politique n'est pas toujours celui de la commune.

L'étroitesse du cadre communal pousse les stations à une concurrence stérile et dispendieuse. Une meilleure coopération intercommunale permettrait de concentrer les aides sur les stations les mieux à même d'affronter la concurrence, en organisant les retombées économiques de leur développement sur le voisinage; elle éviterait l'apparition sur une même côte de multiples équipements identiques et favoriserait, au contraire, le regroupement d'équipements complémentaires permettant de répondre à la diversification des aspirations de la clientèle; elle accroîtrait, enfin, l'impact d'une promotion à l'étranger recentrée sur les stations bénéficiant déjà d'une notoriété internationale.

En matière de promotion, il existe plusieurs niveaux de compétence reconnus par les textes. La Maison de la France assure la coopération entre les différents acteurs du tourisme au niveau national, le comité régional du tourisme élabore la politique de promotion de la région et le comité départemental du tourisme celle du département. Ces différentes instances sont à l'origine de campagnes de promotion spectaculaires comme celle de la région Bretagne au printemps dernier. Cependant, les zones touristiques ne correspondent pas toujours aux divisions administratives et la promotion des regroupements de communes ne s'organise pas facilement, même si elle existe parfois, comme avec l'association réunissant les stations nouvelles du Languedoc-Roussillon.

#### **b) Une action de l'Etat qui n'est pas assez globale**

Paradoxalement, alors même que l'Etat a mis en place à partir du IXe Plan une procédure de planification et de contractualisation avec les régions, son action se traduit encore par des conventions trop disséminées. Faute de moyens d'études suffisants, l'Etat ne peut réellement définir avec précision les actions les plus opérationnelles ni mesurer l'impact réel des mesures mises en oeuvre. Par ailleurs, voulant poursuivre des objectifs

multiples, qui peuvent au demeurant être complémentaires, l'action des pouvoirs publics manque d'une véritable ligne directrice. Dans le cadre du IXe Plan ce sont ainsi 148 sous-programmes (croisement actions x régions) qui ont été détaillés dans les contrats particuliers tourisme; l'aide de l'Etat n'atteint pas 5 MF dans la moitié des sous-programmes et 2 MF dans le quart.

C'est pourquoi la définition d'un cadre qui puisse servir de base à une concertation effective des acteurs locaux et à une contractualisation avec l'Etat sur quelques objectifs très ciblés serait utile. A cet égard, la politique développée sur la côte Picarde depuis 1975 (cf annexe X) pourrait être avantageusement généralisée, par delà l'appréciation qui peut être portée sur le bien fondé des aménagements réalisés (aqualand du Marquenterre notamment). Dans cette région littorale, un plan global d'aménagement a été défini à partir de 1975 par un syndicat mixte qui rassemble les dix-huit communes littorales, la région, le département de la Somme et les organismes consulaires.

De 1975 à 1982, les études préalables ont été réalisées; elles ont conduit à l'établissement d'un programme d'aménagement avalisé en Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) qui a servi de base de contractualisation en 1982 (programme triennal) et en 1984 (IXe Plan).

## *2.2 définir un cadre de contractualisation des investissements.*

### a) Une formule aujourd'hui non renouvelable : les missions d'aménagement

Arrêtée en 1963, la politique d'aménagement de la côte languedocienne a été conçue comme une action globale pour ses 180 km de littoral. Par son ambition, le programme défini ne trouve d'équivalent que dans les plans d'aménagement roumain et bulgare des côtes de la Mer Noire ou dans le programme Aqua Delta aux Pays Bas. Les huit stations nouvelles créées, donnent une place centrale aux loisirs de la mer: elles s'organisent toutes autour d'un port de plaisance. A l'image des stations de sports d'hiver, elles sont conçues exclusivement pour l'exploitation touristique intensive et proposent tous les aménagements nécessaires à cet usage (ports, plages, hébergements, services...). Grâce au milliard de francs de financement d'Etat et aux 6 milliards de francs d'investissements privés induits, 18.000 places de bateaux dans 17 ports et près de 250.000 lits ont été créés.

La région Languedoc-Roussillon qui ne recevait que 500.000 touristes en 1965 en accueille aujourd'hui plus de 5 millions par an (3,5 millions l'été) dont 75% sur la côte et 25% d'étrangers. Elle est devenue la seconde région touristique française derrière la Provence-Côte-d'Azur.

L'aménagement de ports de plaisance, malgré des conditions naturelles peu favorables a provoqué un essor des pratiques nautiques encore amplifié par la politique tarifaire très attractive pratiquée à l'origine. Le vent a permis au Languedoc, et en particulier à l'étang du Barcarès, de devenir l'un des hauts lieux européens de la planche à voile.



La mission d'aménagement de la côte aquitaine créée en 1967 a, quant à elle, engagé 633 millions de crédits publics et près de 5 milliards d'investissements privés. Toutefois, du fait des conditions naturelles qui rendent difficile la construction de ports de plaisance et du caractère dangereux de la mer, les opérations d'aménagement ont surtout visé à accroître les capacités d'accueil.

b) Une occasion manquée: le schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.)

L'élaboration du S.M.V.M., plus que le document lui-même, représentait une chance de susciter, entre plusieurs communes, une réflexion à long terme débouchant sur une politique maritime coordonnée, notamment dans le domaine des loisirs.

Institué par la loi du 7 Janvier 1983 et doté des effets des prescriptions nationales d'aménagement, le S.M.V.M. a vocation à déterminer les zones affectées au développement portuaire et aux activités de loisirs pour une zone côtière présentant une unité géographique et maritime et des intérêts homogènes. Organisant l'utilisation de la mer, le S.M.V.M., cité à l'article L.146-4 C.U. et à l'article 20 de la loi du 3 janvier 1986, devait être aussi l'instrument de l'aménagement en profondeur et du zonage que celle-ci préconise.

La réalisation des S.M.V.M. est compromise par l'insuffisance des textes d'application. Aucune circulaire d'interprétation n'a suivi le décret du 5 Décembre 1986. L'unité géographique et maritime, que celui-ci fixe pour cadre au S.M.V.M. et qui est une condition de son succès, n'est guère assurée dans les projets actuels, au nombre de deux seulement: Bourgneuf, en Vendée, et Audierne dans le Finistère sud.

Ce faible nombre est imputable à la lourdeur de la procédure, mais surtout à l'absence de crédits réservés à leur élaboration par l'Etat, à qui la charge en incombe. Cette procédure suppose, en effet, la réalisation d'études longues et coûteuses, sur le milieu marin.

Or, il n'est guère possible de réduire l'importance de ces études dont dépend la solidité de la planification finale. Le coût budgétaire élevé et le peu de volonté des élus locaux de le promouvoir paraissent vouer le S.M.V.M. à la paralysie. Il semble donc peu réaliste d'attendre d'un quelconque aménagement de la procédure d'élaboration du S.M.V.M. la mise en place généralisée de cet instrument, dont les premiers exemples ne déboucheront pas, dans le meilleur des cas, avant plusieurs années.

Aussi convient-il parallèlement, d'une part, de stimuler la concertation régionale et, d'autre part, de renforcer la coopération intercommunale.

c) Des schémas régionaux du tourisme et des loisirs trop peu fréquents et pas assez spécifiques

La loi du 3 janvier 1987 modifiant l'organisation régionale du tourisme jette les bases d'une concertation de l'ensemble des partenaires concernés. En effet, elle confie au comité régional du tourisme la responsabilité de l'élaboration et du suivi, pour le Conseil régional, du schéma régional du tourisme et des loisirs. Au sein de ce comité,

doivent être représentés, outre les professions et associations du tourisme et des loisirs et les organismes consulaires, les conseils généraux, les communes touristiques et leurs groupements, les comités départementaux du tourisme et les offices du tourisme et syndicats d'initiative.

De tels schémas n'ont pour l'instant été élaborés que dans trois régions dont une seule littorale (Poitou-Charentes). Qui plus est, par leur caractère trop large, ils risquent, dans certaines régions au tourisme littoral encore peu affirmé (Nord-Pas de Calais, Pays de Loire, Basse Normandie, notamment), de ne pas en intégrer suffisamment la spécificité.

Le comité régional du tourisme peut sans doute être le cadre d'un groupe d'étude de la politique touristique du littoral permettant d'étudier, avec les collectivités locales concernées, les différents projets d'aménagement et de constituer les "pôles touristiques littoraux". Cependant, des schémas purement littoraux apparaissent comme une base nécessaire de la planification conjointe Etat-régions.

Dans la perspective des contrats de Plan Etat-régions du XI<sup>e</sup> Plan, il paraît donc nécessaire que la contractualisation soit liée à l'existence d'un schéma de développement touristique littoral réalisé sous l'égide du comité régional du tourisme et se fasse sur la base de ce schéma dont la mise en oeuvre sera laissée à un syndicat mixte à vocation touristique sur le littoral.

Ces schémas devraient prévoir:

- le développement éventuel de nouvelles stations;
- une évaluation des hébergements nécessaires à un horizon défini;
- une programmation régionale des équipements lourds: ports de plaisance, parcs aquatiques, golfs, centres de thalassothérapie, etc...;
- les infrastructures, notamment routières, localement le mieux adaptées au développement du tourisme littoral (connexion du réseau routier départemental avec le réseau autoroutier européen).

Dans le contexte de la décentralisation, le caractère contraignant de ces schémas ne peut qu'être restreint. Leur respect ne pourrait provenir que des incitations financières de l'Etat. celui-ci limitant son aide aux opérations incluses dans ces schémas et aux communes qui s'y conforment. Aussi bien, l'utilité de ces schémas dépendrait de la région littorale considérée: dans une région riche et déjà largement équipée comme la Côte d'Azur, il servirait essentiellement de cadre de concertation entre communes, alors que dans une région au tourisme moins développé, son rôle en matière de planification serait plus important.

### **3 - Privilégier une gestion intercommunale**

Le S.E.A.T.L. souhaite, au cours du X<sup>e</sup>me plan, faire de la coopération intercommunale le premier critère de deux nouvelles formules de contrats Etat-région: le contrat de pôle touristique littoral et le contrat de pays côtier.

Les contrats de pôles touristiques littoraux se donnent pour objectif de transformer une zone organisée autour d'une station à vocation internationale, bénéficiant d'excellentes dessertes, bénéficiant déjà d'équipements diversifiés, en un "pôle de loisirs littoral", grâce à la création d'équipements de loisirs coordonnés et novateurs. La structure intercommunale assumerait les fonctions de communication, de prospection commerciale et d'animation.

Cette première action mobiliserait 50 à 100 millions de francs par pôle sur 3 à 5 ans, composés pour 45% de fonds publics, dont 15% de crédits d'Etat. Deux pôles ont déjà été pressentis: Les Sables d'Olonne et Dinard-Saint-Malo .

Le contrat de pays côtier vise à doter d'une image de marque touristique des communes rurales, littorales et d'arrière-pays, dont l'attrait naturel constitue le principal atout. L'effort de promotion serait privilégié au détriment de l'équipement et l'unité de l'ensemble garantie par la création d'un poste d'agent de développement. Chacun des programmes recueillerait environ 5 millions de francs, financés par tiers par l'Etat, la région et les communes. A titre expérimental, le Pays Bigouden a déjà bénéficié de cette procédure.

Il paraît souhaitable, au-delà de cette incitation nécessairement limitée à un nombre réduit de zones côtières, de définir des instruments plus généraux de coordination des équipements et de coopération touristique.

L'article 19 de la loi littoral impose la passation d'une convention entre l'initiateur d'une opération touristique importante et la commune qui en est le siège. Il serait bon de compléter cette disposition sur le modèle de la loi montagne, en permettant à une structure intercommunale d'être, au même titre que la commune d'implantation, le partenaire de l'opérateur.

Le décret d'application de cet article n'est pas paru. Il pourrait disposer que la convention doive obligatoirement associer les communes limitrophes de celle où est réalisée l'opération. Cette convention devrait impérativement définir les modalités d'insertion du nouvel équipement touristique au regard de chacune des communes contractantes et fixer les conditions de leur participation à la promotion de l'ensemble du pôle touristique .

L'aide financière de l'Etat, de la région ou du département serait subordonnée à l'existence du conventionnement. Ainsi serait garantie l'effectivité d'un dispositif aujourd'hui dépourvu de toute sanction.

Les communes littorales ont, en outre, particulièrement besoin d'une structure permettant une véritable coopération en matière d'animation, de commercialisation et de promotion. La loi du 10 juillet 1964 a institué l'office municipal du tourisme pour permettre aux stations d'administrer de façon coordonnée et sous une forme commerciale leur développement touristique. L'O.M.T., doté de la personnalité morale, présente, en effet, l'avantage de pouvoir gérer plusieurs activités touristiques et de bénéficier de ressources qui lui sont spécialement affectées, notamment la taxe de séjour. La loi du 3 janvier 1986 a étendu à toutes les communes du littoral la faculté,

initialement réservée aux stations classées, de créer un O.M.T.. Mais la petite taille de la plupart d'entre elles ne leur permet pas de recourir avec profit à cette formule.

Le statut de l'O.M.T. pourrait être enrichi d'une variante: l'office de tourisme intercommunal disposant de ressources propres créé à l'initiative des communes et qui dépendrait d'un établissement public intercommunal, tel que le syndicat intercommunal, ou d'une association de communes.

Condition d'un meilleur développement, l'amélioration des cadres de coordination dans le sens proposé ne peut avoir de réelle efficacité sans une orientation plus affirmée des stations vers les loisirs de la mer.

## **B. MIEUX INSERER LES LOISIRS DE LA MER DANS LES PRODUITS DES STATIONS**

L'environnement maritime doit être utilisé davantage pour lui-même et pas seulement comme image pour les stations. Dans cette perspective, les stations doivent encourager la conception de produits de loisirs de la mer plus intégrés.

### **1 - Promouvoir une véritable exploitation de l'environnement littoral français en allant au-delà d'une simple utilisation de son image.**

Depuis 1975, une conciliation s'est opérée entre certains aspects de la protection de l'environnement et le développement du tourisme, susceptible de diversifier les loisirs de la mer en France et d'enrichir leur image .

#### *1.1 La qualité des eaux, exemple de la politique d'image des stations*

Le compromis fait par les administrations françaises de la Santé et de l'Environnement entre une conception scientifique et une approche pratique de la pureté des eaux est pour beaucoup dans le succès de leur démarche. Elles ont, en effet, choisi de contrôler la qualité des eaux des plages pendant la saison plutôt que d'évaluer l'état réel du milieu en toutes saisons et éventuellement loin des côtes. De plus, le paramètre bactériologique est le seul dont la France fasse usage, alors que d'autres pays européens utilisent un indicateur composite.

Cette disparité dans les critères atténue la portée d'une comparaison internationale. La France est cependant le pays le plus respectueux des dispositions impératives de la directive européenne du 8 Décembre 1975: 86% des points contrôlés étaient conformes aux normes européennes en 1986, contre par exemple 61% en Italie.

La France peut indiscutablement se prévaloir du nombre élevé de points de prélèvements, (1722 en 1987), garantie du sérieux des contrôles, et de la diffusion des résultats sans équivalent en Europe, tant au niveau central que local avec l'affichage en mairie imposé par la loi du 3 janvier 1986.

La politique d'amélioration de la qualité des eaux a été appuyée par l'opération "Pavillon Bleu". Lancée en 1984 par la Fondation pour l'Education à l'Environnement en Europe (F.E.E.E.). Elle se poursuit sous l'égide du Conseil de l'Europe et de la C.E.E. et avec le soutien du ministre de l'Environnement en France.

Cette action relève d'un effort plus global en faveur d'un environnement de qualité pour tous les loisirs de la mer, puisqu'elle consiste à récompenser chaque année, par l'attribution de trois labels distincts, les stations dont la qualité des eaux de baignade, des plages et de l'environnement général est bonne, les ports de plaisance dont le fonctionnement est peu polluant et les plaisanciers qui s'engagent à respecter la nature hors des ports.

Le succès du Pavillon Bleu, attribué en 1988 à 106 communes et 17 ports de plaisance français, témoigne à la fois de l'importance accordée au respect de l'environnement et de l'émulation entre les stations qui voient en lui un outil de valorisation touristique digne d'être exploité.

### *1.2 Une gestion plus dynamique des espaces naturels*

Le littoral français comporte de nombreux espaces naturels dont une valorisation permettrait le développement d'un tourisme de découverte et de détente, à l'usage notamment d'une clientèle de proximité, sur des côtes menacées aujourd'hui d'une certaine désaffectation.

Les réserves naturelles, dont une trentaine sont littorales ou marines, ont pour objet la protection d'un milieu biologiquement riche, sans considération pour son intérêt touristique, parfois faible du reste. Aussi leurs règlements particuliers sont-ils restrictifs à l'égard de l'accueil.

La volonté, manifestée dans un souci pédagogique depuis quelques années, d'une plus grande ouverture aux visiteurs s'est rarement concrétisée en raison du manque de moyens des associations ou collectivités gestionnaires; l'Aquitaine a cependant mis en place un programme pluriannuel d'ouverture au public de ses réserves dont certaines servent de cadre à la plaisance (Banc d'Arguin). Ces efforts sont déjà tempérés en Méditerranée par les risques d'une fréquentation excessive comme dans les réserves des îles Lavezzi et Scandola en Corse. La même menace pèse sur le seul parc national maritime de France (Port-Cros) sous la forme de la dégradation des fonds marins occasionnée par les mouillages forains. Ce parc, en imaginant des équipements spécifiques, et notamment un sentier sous-marin, a pleinement accompli sa vocation d'accueil au point de recevoir 600.000 visiteurs par an.

Les sites remarquables risquent toutefois de ne servir que d'argument de promotion pour un secteur côtier. C'est le cas de la réserve ornithologique des Sept-Iles, au large de Perros-Guirec.

Des régions, des stations, voire des promoteurs utilisent de la même manière les sites vierges du Conservatoire du littoral à des fins de communication ou pour construire leur image. Pourtant l'action du Conservatoire se concilie mieux que celle des parcs et réserves avec le développement des loisirs au bord de la mer.

En effet, le Conservatoire peut ne prendre en compte que les qualités esthétiques d'un site pour en décider la protection; celle-ci le soustraira à tout aménagement immobilier, mais n'exclura pas une fréquentation touristique, même importante. L'ouverture au public, en effet, est un des objectifs posés par la loi du 10 Juillet 1975. Etant propriétaire, le Conservatoire est plus libre que ne le sont les gestionnaires des réserves. Il est incité à tenir compte du souci de développement touristique des collectivités locales en raison de leur association à ses orientations générales (Conseil de rivage) et à toutes ses décisions d'acquisition et de gestion (avis préalable de la commune).

Le Conservatoire peut contribuer à définir de nouveaux produits touristiques sans équivalent à l'intérieur des terres. Ceux-ci sont d'accès libre ou font l'objet d'une gestion privée, tel le parc du Marquenterre dont l'entrée est payante et qui accueille 100.000 visiteurs par an.

L'Etat envisage actuellement de développer la promotion des pays côtiers au travers de leur cadre naturel le plus souvent préservé. Mais il n'est pas prévu que cet effort de promotion soit relayé par une réelle exploitation de cette richesse potentielle.

Déjà fréquente, la délégation au département de la gestion des terrains acquis par le Conservatoire permet de dégager pour leur entretien, leur garde et leur aménagement, des moyens financiers pris sur les recettes de la taxe départementale d'espaces verts.

Aussi serait-il souhaitable de faire figurer, dans les contrats de pays côtiers, des actions d'aménagement et de promotion des espaces naturels et d'y associer les départements. Ces opérations, menées en accord avec le Conservatoire du littoral et particulièrement orientées vers les côtes de la Manche et de la mer du Nord, permettraient à la fois de soutenir les efforts des départements et de les coordonner dans le cadre régional.

## **2. Mieux intégrer les loisirs de la mer dans les produits qu'offrent les stations**

La thématisation de stations autour d'activités nautiques ainsi que l'animation des ports sont des axes possibles de constitution de produits touristiques intégrés autour de la mer. Leur exploitation optimale implique une réelle coordination en matière de définition et de commercialisation des produits de la station.

### *2.1 Animer les ports pour stimuler l'usage des bateaux*

Les ports de plaisance ont un rôle important à jouer pour inciter les propriétaires des bateaux qu'ils accueillent à la navigation.

Peu de ports pratiquent une animation comparable à celle des stations, qui aille au-delà du spectacle nautique et fasse participer les plaisanciers eux-mêmes.

Les responsables de Port-Camargue organisent en août une opération spectaculaire, le "Branle-Bas", au cours de laquelle les centaines d'occupants du port sont invités à sortir simultanément en mer. Ils cherchent aussi à attirer du passage en proposant, à partir des escales, des excursions à l'intérieur des terres (Nîmes, Uzès). Cette activité de promotion rend nécessaire un réseau de transport terrestre, complémentaire du bateau. Mais Port-Camargue, qui fait l'objet d'une gestion unifiée par la C.C.I. de l'Hérault, est une exception. Souvent, la gestion du port, même lorsqu'il s'agit d'une régie communale, est entièrement distincte de celle de la station et les préoccupations d'animation et de promotion y tiennent peu de place.

Il paraît donc nécessaire de faire figurer expressément dans les cahiers des charges des concessions de ports de plaisance la mission d'animation de cet équipement, en concertation avec les autorités compétentes de la station. Toutefois, cette disposition n'aura d'effet que si les deux entités prennent conscience de la solidarité de leurs intérêts: il semble pour cela utile de faire participer le directeur de l'Office du Tourisme, ou son équivalent, au Conseil portuaire et, réciproquement, d'introduire au sein du conseil de direction de l'Office du Tourisme des communes littorales, le directeur du port. Ces mesures favoriseraient une coordination que seule une volonté municipale peut transformer en coopération.

Le souci de préserver leur clientèle, à long terme, devrait conduire les ports à s'associer aux efforts de formation des plaisanciers et à leur donner le goût de la navigation. Les ports pourraient, dans cette perspective, exploiter la faculté qui leur est donnée de constituer des parcours de randonnée.

L'aménagement de mouillages légers le long de ces parcours, comme aux îles Chausey, incite en effet les plaisanciers à tenter la croisière et donc accroît leur mobilité.

Mais ces mouillages sont trop isolés et de trop faible capacité pour qu'il soit possible de les faire financer par leurs utilisateurs. Aussi la loi du 3 janvier 1986 (art.28, al.6), a-t-elle, par dérogation au principe d'affectation, autorisé l'utilisation des recettes portuaires pour l'équipement et l'exploitation, dans le même bassin de plaisance, de ce type d'aménagement.

Des enquêtes ont montré le peu de goût des propriétaires de bateaux pour les formes traditionnelles d'enseignement des techniques de navigation (stages sur un bateau-école avec un moniteur).

L'Association des Ports de plaisance du Languedoc-Roussillon, soutenue par la région et le Conseil général de l'Hérault, a lancé avec succès le "Raid côtier" qui permet à 70 embarcations de plaisanciers de niveau moyen d'aller, en une semaine, de Port-Camargue en Espagne, avec un encadrement.

Une forte coopération interportuaire, dont le Morbihan et le Languedoc-Roussillon offrent seuls actuellement des exemples, est en effet indispensable à une politique active en faveur de la mobilité des bateaux. De plus, le nombre réduit des places réservées au passage constitue, localement, un frein notable aux déplacements importants de navires d'un port à l'autre.

Il importe donc de raviver la notion de bassin de croisière, esquissée par un C.I.A.T. de 1978, non plus comme un instrument normatif destiné à freiner l'équipement portuaire, mais comme une association volontaire ayant pour but une politique commune d'animation et de formation de plaisanciers.

## *2.2 Donner aux activités nautiques une place plus centrale dans la station*

### a) La diversité des tentatives:

En concertation avec les clubs et les collectivités locales, la Fédération Française de Voile (F.F.V.) a lancé la formule de la station-voile, projet autour duquel toute une station peut se forger une image.

Par le contrat station-voile, auquel peuvent s'associer des clubs sportifs et des commerçants, la commune sélectionnée apporte sa cotisation à la F.F.V. qui, en échange, lui attribue le label "station-voile". Les stations auxquelles la F.F.V. reconnaît par là une vocation nautique sont volontairement peu nombreuses (9 stations en 1988, dont Arcachon, Cannes, Granville, Mandelieu, Perros-Guirec et les Sables d'Olonne). De ce fait, la promotion est réciproque: pour les stations, du fait du caractère sélectif de l'octroi du label et pour la voile qui bénéficie de l'image prestigieuse des stations.

Les "stations pilotes planche à voile" offrent le double exemple d'une politique de label et d'un appel à la spécialisation des stations.

L'Association des professionnels de la planche à voile (A.P.V.), organisation professionnelle regroupant producteurs et distributeurs de planches à voile, cherche à promouvoir, en France, 5 à 6 "stations pilotes-planche à voile", inspirées d'un double constat.

La France est dépourvue de structures propres à recevoir les compétitions et les pratiquants permanents de ce sport. Cette lacune serait comblée avec la constitution de complexes d'équipements et de services ayant la planche à voile pour thème: spots de vitesse, d'initiation et de spectacle, structures d'enseignement et animation encadrée, facilités de location.

La planche à voile pourrait constituer, pour les stations qui en feraient une de leurs vocations principales, une opportunité économique de premier ordre, du fait de l'importance de la pratique et des compétitions hors saison, en même temps qu'une composante majeure de leur image de marque susceptible d'attirer une autre clientèle que les veliplanchistes.

### b) La nécessité commune d'un support performant

Loin de chercher à borner la station à la voile, l'opération "station-voile" se propose de favoriser l'essor de ce sport en l'insérant dans un milieu favorable et dans une approche touristique intégrée: la formule se traduit en effet par l'établissement



d'une charte de qualité pour l'accueil (hébergement, restauration) et la mise en place de titres uniques donnant accès à plusieurs activités. Elle doit également déboucher dans l'avenir sur la nomination d'un directeur de station.

L'opération "station-pilote planche à voile" marque le même souci d'une politique globale de qualité pour la station. Le succès d'une telle opération dépend en effet de la durée d'ouverture de la station et de la qualité de ses services. L'A.P.V. souhaite contrôler ces variables, tout comme elle propose d'être associée à la promotion, la définition des produits intégrés ainsi qu'au choix des circuits de distribution.

Il semble cependant que la promotion d'un sport unique soit un support de développement trop restreint. On peut craindre surtout qu'une fédération sportive ou une organisation professionnelle ne soient pas les plus aptes à assurer la liaison entre les activités maritimes et la station.

L'initiative et la collaboration de ces organismes ne dispensent donc pas les communes de se doter d'un instrument commercial adapté.

Confrontée à une offre de plus en plus standardisée dans ses composantes (port de plaisance, plage, école de voile, location de planches à voile et bientôt golf et thalassothérapie), la clientèle est, en effet, de plus en plus sensible au degré d'élaboration du produit, à la cohérence d'ensemble de ce qui est proposé (produit intégré) et à l'originalité propre de la station (animation).

Il s'agit donc aujourd'hui pour les stations de définir et de promouvoir un projet d'ensemble spécifique et attirant.

La fonction d'intégration est parfois prise en charge par un développeur, généralement filiale d'un grand groupe touristique et spécialisé dans la commercialisation d'ensemble des produits d'une station, depuis l'hébergement jusqu'à l'enseignement de la voile. Seul un petit nombre de stations, de construction suffisamment récente pour pouvoir offrir des produits standardisés, sont cependant susceptibles d'adopter cette formule.

Pour les autres, le rôle essentiel revient au directeur de station responsable, sous l'autorité du maire, de la politique touristique d'ensemble de la station. Sa compétence est la condition première de son succès. Aussi la mise en place d'une formation spécifique pour les directeurs de station apparaît-elle nécessaire. La création d'un institut de formation à la promotion commerciale du littoral pourrait être envisagée à l'image de l'institut de formation de la montagne créé en 1987 par la Chambre de commerce et d'industrie de Grenoble qui allie une formation commerciale, linguistique et de gestion à une formation au tourisme en montagne (relations avec les collectivités locales, promotion et aménagement).

Les directeurs de stations doivent pouvoir s'appuyer sur une structure spécifique, dont la forme juridique - et donc la dépendance à l'égard du conseil municipal - peut être variable selon les besoins spécifiques locaux. La société d'économie mixte (S.E.M.), structure très autonome, joue aujourd'hui un rôle croissant en matière touristique. En ce domaine, la S.C.E.T., filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, très présente dans les S.E.M. locales, a joué un rôle non négligeable (notamment à Berck, Canet en Roussillon, Saintes-Maries de la Mer) mais semble aujourd'hui vouloir y être moins active.

### **3 - Permettre le développement de produits intégrés**

Dans un contexte de demande ralentie et de très forte concurrence, la station touristique s'apparente de plus en plus à une entreprise qui doit être capable de proposer une gamme élaborée de produits. Le développement touristique du littoral nécessite une gestion commerciale des stations fondée sur l'offre de produits touristiques intégrés et une stratégie de promotion de ces produits sur le marché.

Cette démarche suppose bien entendu l'existence de produits touristiques valorisables et s'adresse donc à des communes littorales de taille suffisante ou à des associations intercommunales susceptibles de matérialiser le concept de stations.

C'est pourquoi l'action de l'Etat doit d'abord favoriser l'émergence de pôles compétitifs et la modernisation d'ensemble de l'offre touristique, prélude indispensable à un développement intégré.

#### *3.1 Favoriser l'émergence de pôles compétitifs.*

##### a) Valoriser les stations les plus compétitives

L'étude réalisée chaque année par la Caisse des Dépôts sur les finances des communes littorales montre que celles-ci ne souffrent pas d'un manque de moyens financiers; tout se passe en réalité comme si les communes touristiques littorales profitaient du versement de la D.G.F. touristique pour diminuer leur effort fiscal alors que leur potentiel fiscal est supérieur à la moyenne nationale (cf annexe IX).

Aussi, les revendications de l'A.N.E.L. concernant le versement d'une aide supplémentaire de l'Etat pour faire face aux charges importantes induites par le tourisme paraissent peu fondées.

Pour autant, les communes les plus dynamiques manquent probablement d'instruments pour développer un tourisme réellement compétitif. C'est pourquoi il est nécessaire de les améliorer par:

- la définition d'un classement des stations littorales qui, grâce à une meilleure instruction, soit plus opérationnel que celui existant actuellement; il pourrait s'inspirer de celui existant en montagne;

- une aide financière aux stations les mieux classées qui pourrait prendre deux formes: soit un abondement de la D.G.F. touristique, soit une enveloppe budgétaire destinée à leur promotion par la Maison de France. Dans les deux cas, les crédits nécessaires pourraient être dégagés par une redéfinition des critères d'attribution de la D.G.F. touristique prenant davantage en compte la compétitivité de la station exprimée par la valeur ajoutée de ses activités touristiques et moins la simple capacité d'hébergement

### b) Créer un G.I.E d'aide à la commercialisation

Il n'est pas suffisant de créer une structure de gestion dans chaque commune. Le besoin d'un outil plus large se fait en effet sentir pour toutes les actions liées à la commercialisation des produits, mais aussi pour fournir aux stations les conseils, l'assistance et l'information dont elles peuvent avoir besoin dans les domaines de la communication, des relations publiques, ou de la politique de commercialisation et de distribution.

Il paraît préférable, plutôt que de développer le Fonds d'aide au conseil déjà existant, de susciter la création d'une structure spécifique, disposant de la licence d'agence de voyage et dont l'objectif serait d'assurer la vente directe des produits touristiques des stations membres et de définir des prestations complémentaires particulières à certaines stations adhérentes. L'industrie des loisirs, qui trouverait alors un interlocuteur capable de lui garantir une commercialisation efficiente des investissements réalisés dans les communes adhérentes, serait incitée à les y développer.

D'un point de vue juridique, la structure pourrait revêtir la forme d'un groupement d'intérêt économique (G.I.E.), sur le modèle de la Maison de la France. Elle pourrait regrouper au départ:

- environ une quinzaine de stations dynamiques réparties sur l'ensemble du littoral et choisies en fonction de critères qui pourraient être leur notoriété, leur insertion dans les schémas régionaux, leur volonté et leur capacité d'utiliser au mieux l'atout maritime;

- des opérateurs para-publics ou privés comme la Caisse des Dépôts, le Codatel, le Club Méditerranée, le Crédit Agricole ou le groupe Accor;

- l'Etat: le S.E.A.T.L., la direction de l'industrie touristique et la Maison de la France.

Son conseil de surveillance devrait être composé majoritairement de représentants des stations adhérentes qui garderaient ainsi la maîtrise de la politique d'ensemble de ce G.I.E. Ses moyens financiers et humains proviendraient d'une mise à disposition de personnel, d'une subvention de l'Etat et de contributions de chaque membre du G.I.E.. L'adhésion de nouveaux membres serait soumise à l'approbation du conseil de surveillance.

### 3.2 *Faciliter la modernisation des stations littorales.*

La modernisation apparaît comme un préalable nécessaire à la possibilité de proposer des produits intégrés.

a) Concentrer davantage les contrats de valorisation

La reconduction des contrats ne paraît opportune que si elle tient compte de certains errements apparus lors de l'exécution du IX<sup>e</sup> Plan: le trop grand nombre de contrats, le choix des stations trop hétérogènes.

Il apparaît donc nécessaire de choisir un nombre limité de stations. Le développement des nouvelles infrastructures de transport (cf annexe VII) appelle à définir des mesures d'accompagnement. Le critère de choix des stations resterait leur vieillissement.

Il peut s'agir aussi bien de favoriser la rénovation d'une offre touristique en vue de l'arrivée d'une demande nouvelle (par exemple au Crotoy sur la côte picarde bientôt desservie par autoroute), que d'anticiper de probables détournements de trafic (par exemple Argelès que pourrait menacer la mise en service du tunnel sur l'axe Toulouse-Barcelone).

Dans ce cadre, le nombre de contrats devrait être strictement limité afin que la dotation de chacun d'entre eux reste significative.

b) Inciter à une modernisation de l'hébergement

On assiste depuis peu à un renouvellement des modes d'hébergement. Les campings se rapprochent des villages de vacances et de la para-hôtellerie; les hôtels élargissent leur gamme de services. L'arrêté du 27 avril 1988, qui autorise tous les hôtels saisonniers à mettre en place dans chaque chambre des coins-cuisine, vient les y aider; les résidences de tourisme développent des structures pavillonnaires qui les rapprochent des villages de vacances. Les pouvoirs publics ne doivent pas entraver ces évolutions par des réglementations trop rigides.

Il demeure nécessaire de moderniser l'hébergement sur le littoral, aujourd'hui bien peu attractif. Dans cette perspective, il semble souhaitable de favoriser pour tous les types d'hébergement la mise en place de normes touristiques européennes, qui puissent servir de référence à une demande aujourd'hui plus exigeante.

Les meublés, les campings et les habitations légères de loisir, paraissent pouvoir bénéficier de mesures réglementaires ponctuelles qui faciliteraient leur modernisation ou leur développement. En revanche, il est difficile de remédier à la vétusté d'une grande partie du parc hôtelier par des dispositions réglementaires ou par une aide financière qui risquerait de se révéler inutile si elle ne s'accompagnait d'un vigoureux effort d'adaptation aux besoins nouveaux de la clientèle (moins de pensions, plus d'activités intégrées).

L'amélioration et la standardisation de l'offre pourraient être relayées par le développement de la commercialisation sur catalogue avec réservation centralisée. Le succès de cette formule en matière de résidences de tourisme et de camping-caravaning permet de penser que ce système pourrait être avantageusement étendu aux autres

modes d'hébergement, locations meublées et hôtels. Cette extension n'ira pas de soi. La commercialisation par catalogue exige en effet une offre sûre ainsi que des prix stables et garantis. Elle se heurte aux réticences des hôteliers et, en matière de meublés, à la structure très éclatée de l'offre, à l'habitude des transactions directes entre propriétaires et vacanciers, et à l'hétérogénéité du parc. Elle suppose probablement que soit mis fin au monopole d'intermédiation des agents immobiliers (loi Hoguet du 2/1/1970).

L'organisation d'un cadre général visant à orienter davantage les stations vers les loisirs de la mer en assurant parallèlement la modernisation des structures du tourisme littoral, doit s'accompagner de mesures élargissant l'accès aux loisirs nautiques.

### **C. RENDRE PLUS ACCESSIBLES LES LOISIRS NAUTIQUES**

Autant il importe de souligner l'attrait spécifique des loisirs maritimes, autant il convient de faire du nautisme une activité ludique et sportive comme une autre pour en renouveler la clientèle et en développer l'audience. Il est donc souhaitable que la pratique du bateau n'implique plus en formation initiale des efforts rebutants, ni ne suppose, pour l'entretien du matériel, des sacrifices, de temps notamment, qui la rendent quasiment exclusive d'un autre loisir; il serait bon aussi que cette activité ne soit plus conditionnée par la détention d'un emplacement dans un port lourd, trop coûteuse aujourd'hui, ni même liée à la propriété d'un bateau.

L'Etat peut faciliter le cours de certaines de ces évolutions par des adaptations réglementaires.

#### **1 - Faciliter l'accès à des pratiques diversifiées**

##### *1.1. Améliorer la formation*

Une amélioration des structures de formation serait tout à la fois susceptible d'attirer une nouvelle clientèle au nautisme et d'intensifier l'usage du parc actuel de bateaux.

La qualité de la formation nautique a souffert de l'hétérogénéité des niveaux de qualification et des structures de formation: l'enseignement professionnel est, en principe, réservé au titulaire du diplôme d'Etat, dont même le premier degré correspond à un haut niveau technique; l'enseignement à titre bénévole peut être au contraire exercé avec une qualification beaucoup plus faible, le certificat d'aptitude à l'enseignement de la voile (C.A.E.V.) jusqu'à l'an dernier, voire par de simples animateurs, avec le seul brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

La rénovation par la F.F.V. du C.A.E.V., devenu monitorat fédéral, est trop récente pour pouvoir faire l'objet d'une appréciation. Elle s'insère dans une politique globale de la F.F.V. pour l'amélioration de la formation qui s'est traduite par la mise en place d'un label accordé à 350 écoles de voile sur les 600 existantes.

La formation des plaisanciers à la croisière suppose en outre des formules moins astreignantes que le stage classique. La flotille, à peu près ignorée des Français, pourrait servir l'objectif du perfectionnement des plaisanciers. Très pratiquée par les plaisanciers anglais, en Méditerranée, elle consiste à faire naviguer ensemble un groupe de bateaux sous la direction d'un navire amiral qui prodigue aux différents équipages, tous peu expérimentés, assistance et conseil sans que leur soit imposée la présence constante à bord d'un tiers. Un renforcement des entreprises de location est seul susceptible de la développer en France.

Il n'en reste pas moins que les structures de formation, surtout soucieuses de rester accessibles à tous, contiennent leur coût au point de sacrifier la qualité des services. La forme associative de la plupart des écoles ne favorise pas l'entrée sur ce marché de sociétés commerciales qui pourraient plus facilement allier à la formation, un confort et des divertissements attendus aujourd'hui de la clientèle.

### *1.2 Faciliter les mutations de propriété*

Facteur essentiel de démocratisation de la plaisance, le marché de l'occasion demeure faiblement organisé. Son poids dans le total des transactions, déjà très important, est appelé à croître si l'on parvient à en clarifier les règles de fonctionnement : garanties fournies à l'acheteur, meilleure confrontation de l'offre et de la demande. A cet égard, on peut attendre de l'organisation prochaine, par les professionnels, de salons de l'occasion une amélioration du fonctionnement de ce marché. Il pourrait, en outre, bénéficier de l'arrivée d'unités performantes à moindre coût, dans la perspective du développement des entreprises de location, dont le renouvellement de la flotte est programmé sur trois à cinq ans. A l'inverse, une éventuelle dégradation mettrait en péril une partie du réseau de distribution qui a repris, parfois imprudemment, les anciens bateaux de ses clients.

Le décret du 28 septembre 1987 a supprimé la visite technique obligatoire lors des mutations de propriété. Ceci rend plus nécessaire la définition d'un statut de l'expert maritime, à laquelle s'attache actuellement la F.I.N.

### *1.3 Préserver la diversité des pratiques*

Le succès des loisirs de la mer sera de plus en plus lié à leur variété, qu'il faut préserver par une réglementation permettant la coexistence harmonieuse de multiples activités sur les plages et sur l'eau.

Le problème des relations entre les véliplanchistes et les autres utilisateurs n'est pas bien résolu aujourd'hui. Il est souhaitable de partager l'utilisation de l'espace plus nettement que ne le font de nombreuses municipalités qui appliquent aux planches les mêmes règles qu'aux bateaux à moteur (usage obligatoire de chenaux étroits). Des zones plus particulièrement affectées à la planche à voile répondraient à ce besoin.

## **2 - Créer des aménagements adaptés à la pratique saisonnière et à la petite plaisance**

L'encouragement de la pratique nautique suppose le développement d'équipements portuaires dits "légers", parce qu'ils ne comportent pas d'infrastructures importantes tels qu'ouvrages de protection contre la houle ou murs de quai.

### *2.1 Le double intérêt des aménagements légers*

Lorsque des considérations techniques interdisent la construction d'un port lourd, ces aménagements s'y substituent parfois. Tel est le cas à Dinard, et plus généralement dans les Côtes-du-Nord où 82% des places de mouillage sont établies sur des aménagements légers.

Si les différentes formules d'aménagement léger répondent toutes au souci d'économiser l'espace littoral et de préserver un cadre agréable, elles constituent aussi un utile complément aux ports lourds existants, dans deux perspectives différentes.

#### **a) Un remède à la surfréquentation saisonnière**

Les mouillages légers peuvent constituer, d'abord, une réponse à une surfréquentation saisonnière, particulièrement sur la Côte d'Azur et en Corse. Leur installation estivale, dans des abris même sommaires, autour des sites les plus recherchés, permettrait de mieux assurer la sécurité des embarcations et de répercuter sur les usagers la charge du nettoyage et de la remise en état de lieux qu'ils dégradent; elle désengorgerait des ports qui ne parviennent plus à recouvrer les redevances ni à assurer la police de mouillages occupés au double ou au triple de leur capacité.

Cet aménagement est parfois couplé dans les mêmes régions avec des équipements d'hivernage à terre, qui peuvent revêtir des formes plus élaborées que de simples hangars. Le port à sec paysagé (Martigues) paraît d'un intérêt limité: proche du rivage, il doit offrir tous les services d'un véritable port. Le développement du stockage à terre, pratiqué à Carnon et à La Ciotat, souffre plus de son aspect inesthétique que des contraintes, peu sensibles dans le cas d'une utilisation saisonnière, qu'il impose aux usagers; il offre, en contrepartie, l'avantage d'une grande capacité et d'un coût peu élevé.

#### **b) Des équipements à la portée de la petite plaisance**

L'attrait financier des mouillages légers leur donne, en effet, pour deuxième vocation de préserver l'existence en France d'une petite plaisance: une étude de la S.C.E.T. évalue entre 3.000 et 4.000 Francs le coût d'une place de mouillage sur coffre et

entre 15.000 et 25.000 Francs sur un ponton flottant, contre 80.000 à 100.000 Francs dans un port lourd. Ce type d'équipement permet donc d'élargir très sensiblement la gamme des tarifs dont la structure, dans les ports lourds, risque d'être, à brève échéance, dissuasive à l'égard des unités les plus petites.

Celles-ci doivent stationner à flot pour pouvoir être facilement utilisées toute l'année par une clientèle souvent de proximité: les mouillages marins des zones naturellement très abritées pourraient être complétés par les multiples possibilités de parcage qu'offrent, moyennant peu d'aménagements, les eaux intérieures, estuaires, ballastières désaffectées, étangs des côtes aquitaine et languedocienne et marais du littoral atlantique. Des bassins creusés en dérivation des rivières permettent de dégager la frange littorale et d'accueillir de façon permanente un nombre considérable de bateaux dans des conditions de sécurité, de confort et de disponibilité que la mer ne peut offrir.

Le littoral français dispose d'un important potentiel d'accueil léger encore inutilisé.

## *2.2 Une inadaptation juridique*

Alors que le régime portuaire s'est vu très rapidement adapté aux exigences de la plaisance, aucun instrument juridique n'a été élaboré pour favoriser l'apparition d'infrastructures moins lourdes. Deux formules aussi peu satisfaisantes l'une que l'autre étaient envisageables jusqu'en 1983.

La première consistait à suivre la procédure lourde et inappropriée de création d'un port, la seconde à adopter un régime de concession plus souple, spécifique aux aménagements légers, défini par circulaire en 1981. Celle-ci perdit toute base légale avec la loi du 22 juillet 1983.

Ce texte, qui donne aux communes l'initiative de la création des ports de plaisance, laisse à l'Etat le pouvoir de créer des zones de mouillage collectif au travers d'un autre instrument juridique, l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime. D'obtention plus aisée, celle-ci interdisait l'exploitation marchande et l'exercice d'une police jusqu'à l'intervention de la loi du 3 janvier 1986 .

Cette loi dispose, en effet, en son article 28, que des autorisations d'occupation temporaire peuvent être accordées, à des personnes publiques ou privées, et par priorité aux communes, dans le but de constituer et de gérer des zones de mouillage léger. La loi permet d'établir un règlement de la zone de mouillage et d'y faire constater les infractions par les agents de la personne bénéficiaire de l'autorisation; elle rend possible la perception sur l'usager de redevances pour services rendus. La loi crée en outre, en faveur des aménagements légers, une dérogation à la protection des espaces à préserver ( art. L.146-6, al.2 du Code de l'Urbanisme).

Or l'insécurité juridique continue d'affecter le développement des mouillages légers, le décret d'application de l'article 28 n'étant pas encore paru. L'accord s'est rapidement fait sur le régime des sanctions, sur une procédure légère et sur une durée de 15 ans pour l'autorisation, par nature cependant précaire et révocable.



Mais le projet de décret actuel reste trop vague dans ses autres dispositions. Il pose pour principe le caractère saisonnier de l'exploitation du mouillage mais admet la possibilité de dérogations; il définit les équipements légers comme des installations mobiles et relevables n'entraînant aucune affectation irréversible du site; il ne tolère sur le rivage que les constructions dont la nature est compatible avec la destination du mouillage.

Il est, en effet, souhaitable d'adopter du mouillage léger, et particulièrement de ses éléments d'amarrage et de protection, une définition stricte qui n'en altère pas la nature. Mais il importe d'en préserver toutes les virtualités d'utilisation en n'interdisant notamment ni une exploitation annuelle, ni des aménagements complémentaires, tels que zone technique ou capitainerie.

Ces formules légères ne seront viables que si, à l'image des mouillages américains, ils fournissent de nombreux services (location, manutention, gardiennage, entretien, équipements de loisirs et de détente, sanitaires et vestiaires, livraison à bord, etc...) seuls susceptibles à la fois de faire venir les plaisanciers et de dégager pour le gestionnaire de l'équipement une rémunération suffisamment attractive.

### **3 - Permettre la professionnalisation des services**

Le développement d'activités de services susceptibles de faire accéder une nouvelle clientèle à la plaisance et d'intensifier l'usage du parc existant est freiné par l'inadaptation de la réglementation française.

#### *3.1 Des entreprises artisanales et méconnues de l'Administration*

Les conditions d'exercice des activités de charter, de location de bateaux de plaisance, d'école de croisière, et de convoyage sont très mal connues de l'Administration, qui tarde à leur offrir un cadre juridique adapté.

Le charter propose des croisières à la journée ou à la semaine; le chef de bord y assure seul la responsabilité nautique. Cette activité exploite en métropole 200 navires, concentrés sur le littoral méditerranéen et emploie environ 500 personnes; sa saison dure de dix à quinze semaines.

La location avec équipage se différencie du charter par le fait que le locataire est responsable de la navigation et maître de la destination. Elle représente environ 300 unités sur le littoral méditerranéen.

Dans les écoles de croisière, le client reçoit, contre rémunération, une formation théorique et pratique sous la responsabilité directe d'un chef de bord et d'un ou deux équipiers embarqués à bord du même navire. Mal recensées, les écoles de croisière non associatives exploitent une centaine de bateaux sur lesquels travaillent le même nombre de marins.

Le convoyage, enfin, est assuré par un travailleur indépendant qui prend en charge, sous sa responsabilité et à la demande du propriétaire, le transfert d'un navire de plaisance d'une mer à une autre.

Les frontières entre ces différentes catégories sont ténues: le loueur de bateau sans équipage est amené à offrir les services d'un moniteur, et donc un stage, pour la prise en main du bateau; il enrichit sa prestation en mettant à la disposition de sa clientèle des skippers. Le convoyage peut compléter son activité hors saison.

Il ne se dégage pourtant que très peu de sociétés dynamiques et polyvalentes: ces activités sont exercées par de très petites structures, animées par des marins passionnés, mais travaillant souvent à la limite de la clandestinité. La concurrence de particuliers, qui louent directement leur bateau, et la pratique illégale du chartering par des navires étrangers, notamment sur la Côte d'Azur, déprime le marché et empêche l'apparition de structures professionnelles capables d'offrir un service de qualité.

Cette situation tient, pour beaucoup, à l'inadaptation de la réglementation.

*3.2 La réglementation française, prenant mal en compte la spécificité de la plaisance, ne favorise pas le renforcement de l'offre de services nautiques.*

La réglementation française des métiers de la plaisance est encore fortement imprégnée de la tradition colbertiste de la marine marchande. Les conséquences s'en font sentir à quatre niveaux:

#### a) La sécurité

La plaisance n'est pas au nombre des sports dangereux: on compte environ 1.700 accidents par an, au large des côtes françaises, et 80 morts ou disparitions. L'accroissement du nombre des accidents n'a pas été proportionnel à l'essor de la plaisance. Surtout, les bateaux des professionnels de la plaisance sont les moins dangereux.

Cependant, jusqu'en 1984, les mêmes dispositions techniques, extraordinairement complexes et détaillées, s'appliquaient uniformément à tous les navires de transport professionnel de moins de 500 tonneaux de jauge brute.

Cette anomalie a pris fin avec le décret du 30 août 1984, complété par l'arrêté du 10 Juillet 1986, qui fixe des règles de sécurité simplifiées pour les navires de plaisance à utilisation collective (N.U.C.), définis comme les voiliers de moins de 25 mètres transportant des personnes à titre onéreux.

#### b) La couverture sociale des skippers

L'occupation à bord d'un emploi permanent relatif à la marche du navire implique l'affiliation, après ouverture du rôle d'équipage, au régime spécial de sécurité sociale

des marins. Celui-ci n'offre aux plaisanciers professionnels qu'une très faible garantie à un prix exorbitant, en raison du niveau très élevé des cotisations, de la négation de fait, pour le skipper, du droit au remboursement et de la part importante des frais médicaux laissée à l'armateur.

Ces difficultés expliquent que les professionnels soient souvent, malgré les textes, affiliés au régime général, dont les caisses n'acceptent pas toujours de les rembourser, et qu'ils préfèrent utiliser comme skippers des étudiants plutôt que du personnel permanent.

### c) La qualification de chef de bord

La qualification de navire professionnel a pour conséquence l'exigence, notamment pour le commandement, d'un titre de formation maritime "commerce", dont le moindre est le certificat de capacité. Or la formation sanctionnée par ce diplôme est inadaptée. Au regard de la navigation de plaisance son programme, pour partie superflu (réglementation des pêches maritimes par exemple), comporte de graves lacunes, notamment pour la technique de navigation à la voile.

En outre, pour s'inscrire à l'examen, il faut justifier de dix-huit mois au moins de navigation effective dans la marine marchande ou la marine nationale.

Cette réglementation, dans ses différents volets, est si éloignée des réalités de la plaisance qu'elle est assouplie, dans la pratique, mais de façon variable selon les quartiers maritimes, donnant ainsi une impression d'arbitraire.

## *3.3 Permettre la professionnalisation de la plaisance française*

### a) Etablir un régime souple et effectif de couverture sociale

Un arrêté, aujourd'hui en projet, va sous peu pallier les difficultés que crée actuellement l'application du régime de la marine marchande aux professionnels de la plaisance. Il aura pour objet, en vue de réduire sensiblement les cotisations qui leur sont appliquées, de rapprocher l'assiette forfaitaire du salaire réel, tout en conservant la distinction faite aujourd'hui entre le chef de bord et son équipage et en reprenant la différenciation par zones de navigation. Cet assouplissement ne bénéficierait qu'aux navires d'utilisation collective.

Cette solution paraît n'être qu'un compromis provisoire. Il vaudrait mieux, dès maintenant, envisager pour la plaisance la suppression du rôle d'équipage; celle-ci n'exclurait pas nécessairement le maintien du rattachement au régime des marins, selon un schéma analogue à celui que connaissent les marins sédentaires; l'affiliation au régime général pourrait à défaut être étudiée.

b) Adapter la formation donnée aux chefs de bord et aux moniteurs

La fonction de chef de bord recouvre plusieurs métiers qui exigent des compétences différentes: le convoyeur doit être un bon technicien avant tout; en charter, le chef de bord doit savoir parler une langue étrangère, accueillir une clientèle et gérer une petite exploitation hôtelière; en école de croisière, des qualités pédagogiques sont indispensables.

On peut craindre que cette diversité soit mal prise en compte par le nouveau brevet qu'il est prévu de créer; celui-ci serait fait de la juxtaposition de l'actuelle partie réglementaire du certificat de capacité et du brevet de moniteur sportif sur voilier habitable. Un enseignement de langue serait obligatoire et des cours de gestion et d'hôtellerie facultatifs.

Un tel dispositif ne serait qu'une étape dans l'élaboration de qualifications réellement adaptées aux métiers de la plaisance.

c) Réviser les règles de sécurité dans la perspective du développement de la location

Longtemps contraignante à l'égard des professionnels de la plaisance, la réglementation technique n'est plus aujourd'hui une entrave que pour les navires à moteur. Mais il n'est guère envisageable de leur étendre le dispositif favorable des NUC tant est difficile, dans leur cas, la distinction d'avec une simple activité de transport et tant est grande l'opposition des armateurs. S'il est vrai, d'autre part, que les activités de charter et de location sont aujourd'hui soumises à des réglementations de sécurité différentes, on peut attendre du rapprochement vraisemblable de ces deux formules la disparition de cette difficulté.

Dans la perspective d'un développement de la location, il conviendrait plutôt de trouver un moyen de vérifier les compétences des locataires, dont l'insuffisance est parfois cause d'accidents, notamment sur les catamarans. Plutôt qu'un système de points équivalant à un permis, un arrêté devrait imposer aux candidats à la location la production du carnet de la FFV et son information par le chef de bord; préalablement, il appartiendrait à la FFV d'exiger que ce recueil des références nautiques soit complété avec plus de détails qu'il ne l'est actuellement.

Dans l'avenir, deux initiatives pourraient assurer une meilleure adéquation de l'action administrative aux spécificités de la plaisance. Une enquête sur les métiers de la plaisance, conduite par le S.E.A.T.L. avec l'appui des quartiers maritimes, pourrait préciser leurs besoins et mener à compléter ces propositions. L'introduction, au sein du C.S.N.P., d'un représentant des entreprises de location et de charter serait le moyen d'une meilleure concertation avec ce secteur.

Par les trois orientations qu'elle adopte - meilleure organisation de la formation, aménagement de structures légères, professionnalisation des services -, la politique en faveur d'une meilleure accessibilité aux sports nautiques doit venir compléter les

dispositifs proposés de renforcement de la coordination et d'orientation des stations vers une exploitation plus efficace de l'atout maritime.

La mise en oeuvre de l'ensemble des actions proposées créerait un cadre favorable au développement des loisirs de la mer. Toutefois celui-ci ne sera effectif que si le secteur privé et les collectivités locales s'impliquent dans cette démarche.

\* \*

Le présent rapport avait pour objet de dégager les tendances générales d'évolution des loisirs de la mer, et non d'analyser leurs chances de développement dans chacune des régions littorales.

Les exemples cités ont cependant fait sentir l'extrême diversité des côtes françaises, de leur vocation naturelle, de leur niveau de développement, que l'élargissement de la gamme des loisirs nautiques ne fait qu'amplifier.

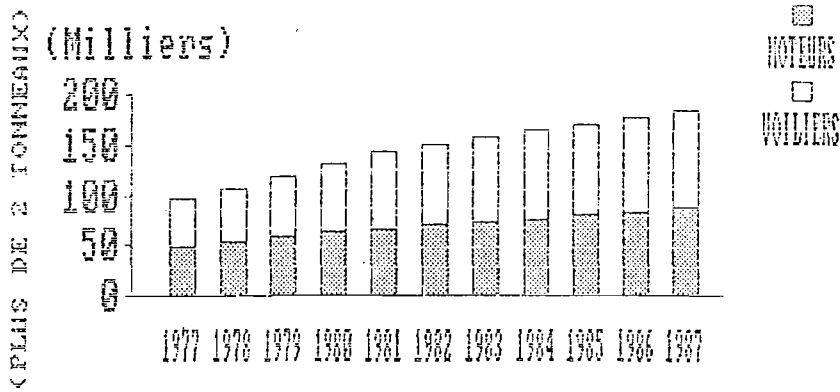
Cette situation interdit d'envisager une politique uniforme des loisirs de la mer, pour l'ensemble du pays. Elle a conduit cette étude à souligner l'importance du niveau local, si possible renforcé, comme déterminant des chances de développement.

## LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : Evolution et répartition du parc des bateaux
- Annexe II : Le secteur de la navigation de plaisance
- Annexe III : Place de l'industrie nautique française dans le monde
- Annexe IV : Evolution du marché de la planche à voile entre 1984 et 1986
- Annexe V : Nombre d'adhérents des fédérations sportives
- Annexe VI : Séjours d'été dans les régions littorales
- Annexe VII : Accessibilité des côtes - projets d'infrastructures
- Annexe VIII : Les contrats de valorisation des stations littorales
- Annexe IX : Les finances des communes touristiques littorales
- Annexe X: le schéma de développement de la Côte picarde

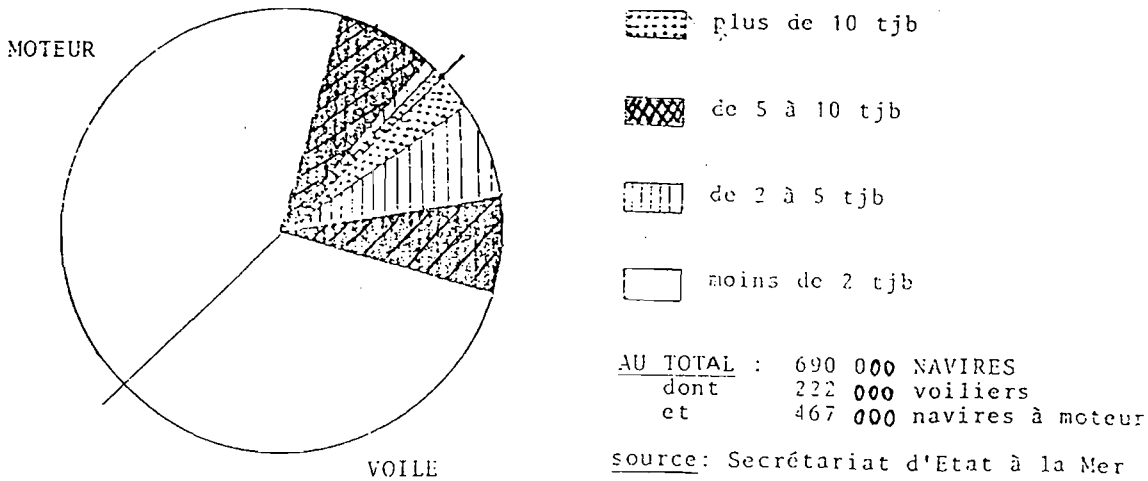


LA FLOTTE FRANCAISE DE 1977 A 1987

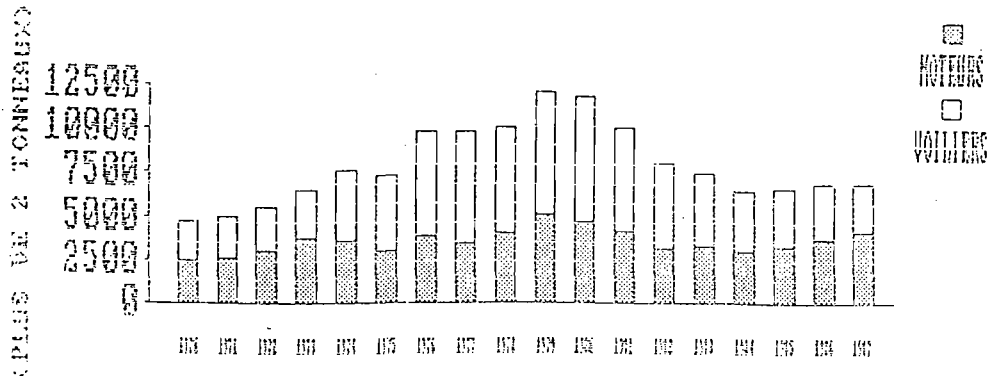


DEUX FOIS PLUS DE BATEAUX EN 10 ANS

- recensement des navires immatriculés (1987)



IMMATRICULATIONS DE BATEAUX EN FRANCE



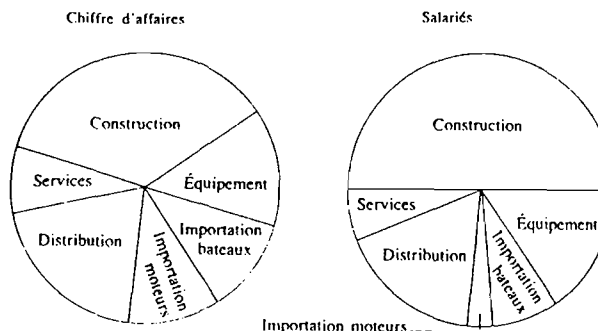
LEGERE REPRISE DEPUIS 1985



## ANNEXE II : LE SECTEUR DE LA NAVIGATION DE PLAISANCE

| (1986)                                | Nombre d'entreprises | Chiffre d'affaires (MF) | Effectif      |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------|---------------|
| • Construction                        | 210                  | 2 110                   | 5 100         |
| • Fabrication d'équipement            | 120                  | 600                     | 1 800         |
| • Importation de bateaux et matériels | 50                   | 320                     | 450           |
| • Importation de moteurs              | 20                   | 420                     | 300           |
| • Distribution                        | 500                  | 1 400                   | 1 900         |
| • Services                            | 300                  | 400                     | 1 100         |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>1 200</b>         | <b>5 250</b>            | <b>10 650</b> |

Sources : administrations, profession.



### STATISTIQUES INTERNATIONALES 1985

| Pays               | Nombre de bateaux produits (1) | Chiffre d'affaires des constructeurs (MF) | Parc       |
|--------------------|--------------------------------|---|------------|
| Allemagne Fédérale | 21 453                         | 876,4                                     | 520 571    |
| Australie          | n.d.                           | n.d.                                      | n.d.       |
| Canada             | 33 274                         | 1 596,9                                   | 2 138 056  |
| Danemark           | 1 100                          | 355,6                                     | 38 500     |
| États-Unis         | 553 300                        | 78 892                                    | 13 622 500 |
| Finlande           | 24 111                         | 1 297,5                                   | 571 900    |
| Italie             | 13 749                         | n.d.                                      | 355 380    |
| Japon              | 8 177                          | n.d.                                      | 202 061    |
| Norvège            | n.d.                           | n.d.                                      | 660 000    |
| Pays-Bas           | 2 998                          | 949,2                                     | 388 835    |
| Royaume-Uni        | 9 470                          | 11 875                                    | 704 135    |
| Suède              | 10 700                         | 716,1                                     | 1 100 000  |
| Suisse             | n.d.                           | n.d.                                      | 101 517    |
| FRANCE             | 12 745                         | 1 900                                     | 647 637    |

Sources : ICOMIA : - Boating Industry Reports 1986 -.

(1) Hors planches à voile et pneumatiques.

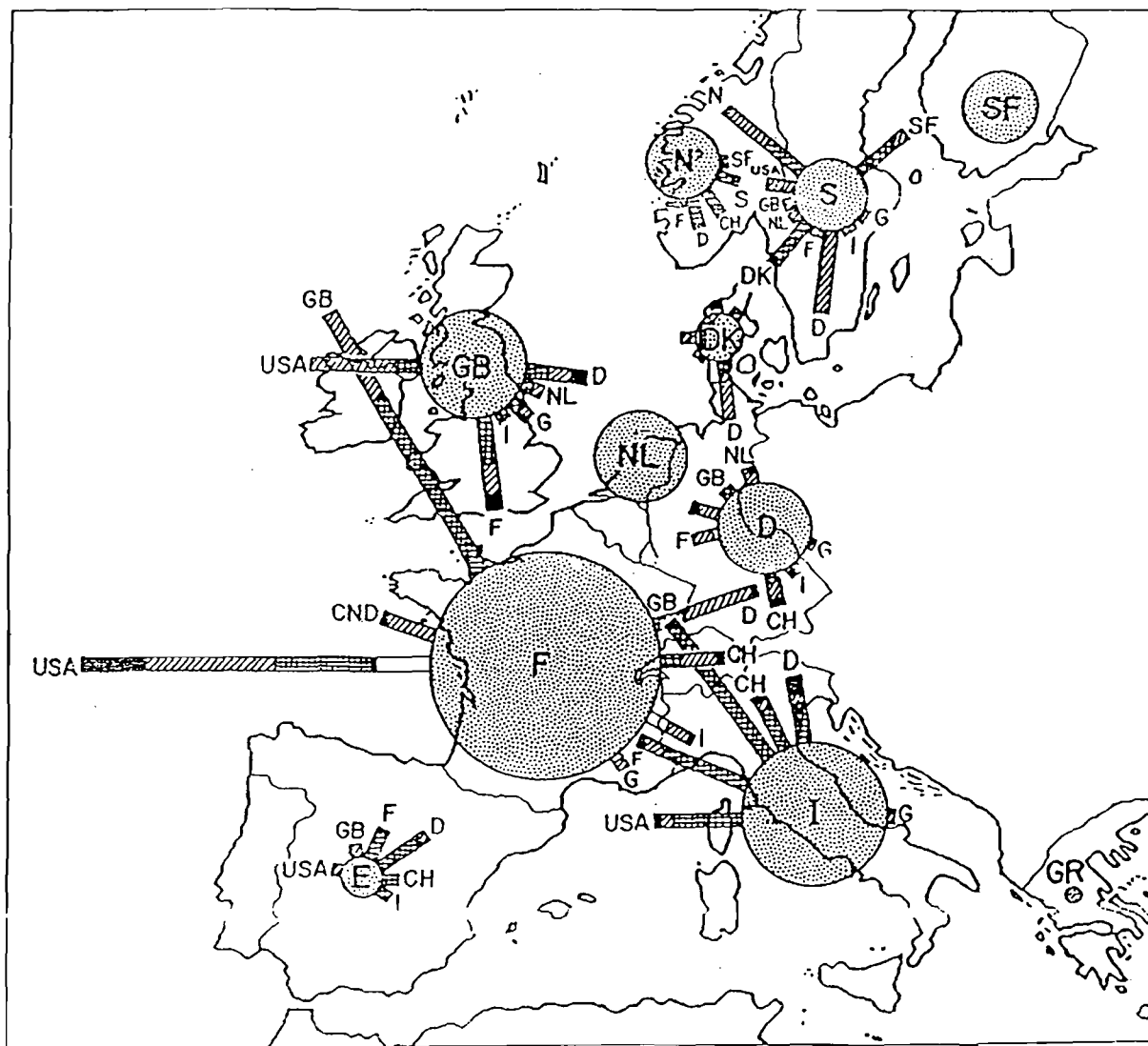
(2) Cours des changes du 7 mai 1987.

(3) Y compris fabrication d'équipements, négoce, services.

n.d. : non disponible.

ANNEXE III : PLACE DE L'INDUSTRIE NAUTIQUE FRANÇAISE DANS LE MONDE

LES EXPORTATIONS EUROPEENNES.

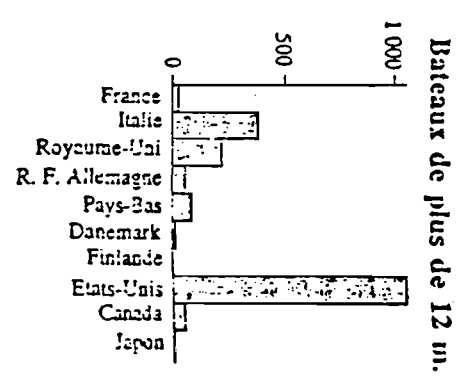
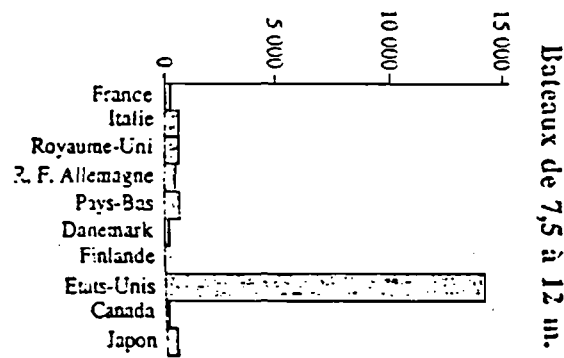
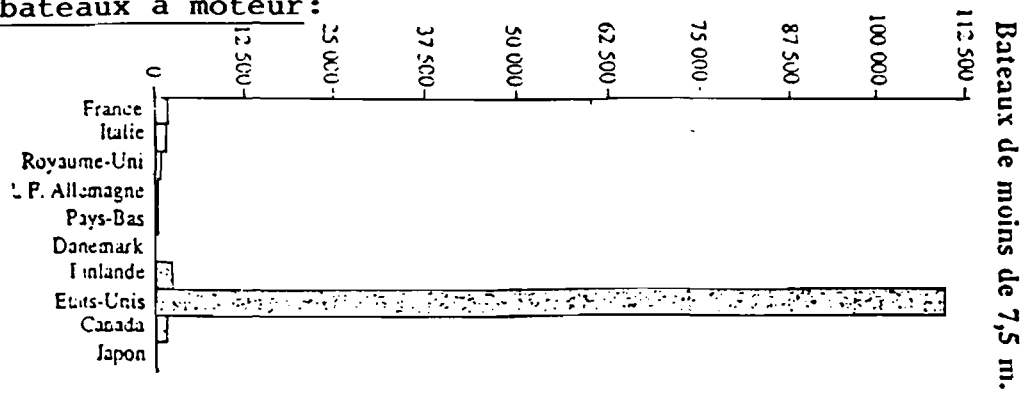


- Petits bateaux rigides.
- Voiliers.
- Bateaux à moteur.
- Pneumatiques.

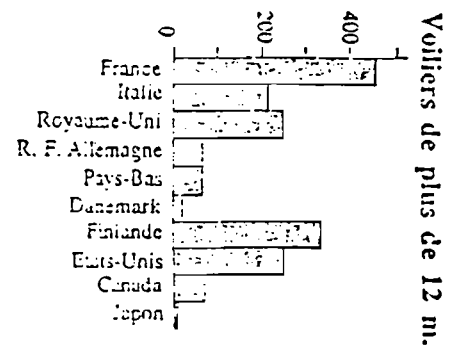
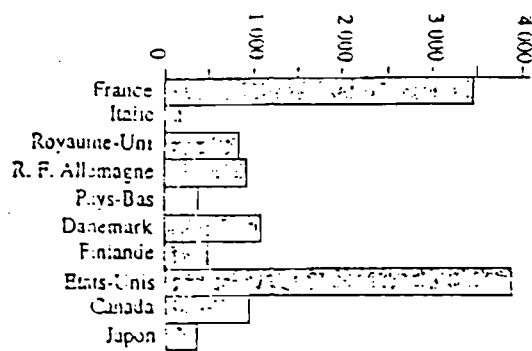
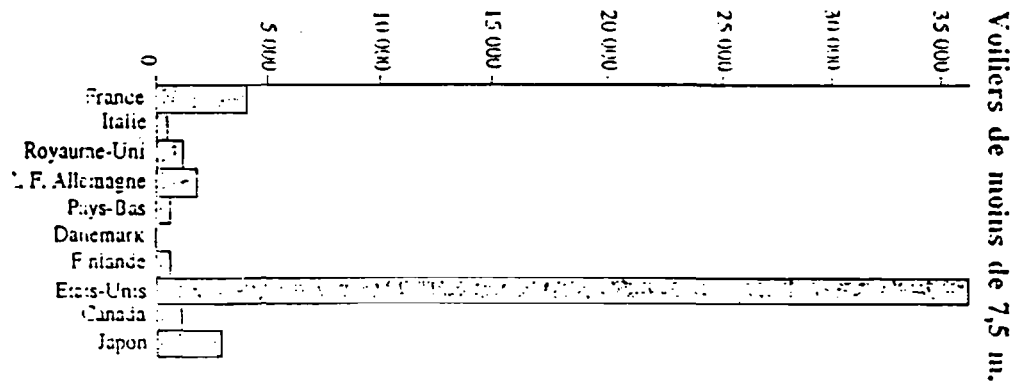
Diamètre du cercle:  
import + export.

1 mm = 2 millions  
de dollars.

- bateaux à moteur:



- voiliers:



ANNEXE IV : EVOLUTION DU MARCHE DE LA PLANCHE A VOILE  
ENTRE 1984 ET 1986

|                          | 1984    |             | 1985    |             | 1986    |             |
|--------------------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
|                          | Unités  | Valeur (MF) | Unités  | Valeur (MF) | Unités  | Valeur (MF) |
| Production française (1) | 135 128 | 250,5       | 125 713 | 264,6       | 112 616 | 247,5       |
| Exportations (1)         | 66 965  | 104         | 67 095  | 131,5       | 53 113  | 109         |
| Importations (2)         | 25 570  | 66,2        | 20 542  | 50,7        | 19 111  | 43          |
| Marché intérieur         | 95 733  | 212,7       | 79 160  | 183,8       | 78 614  | 181,5       |
| Parc français (3)        | 440 000 |             | 450 000 |             | 450 000 |             |

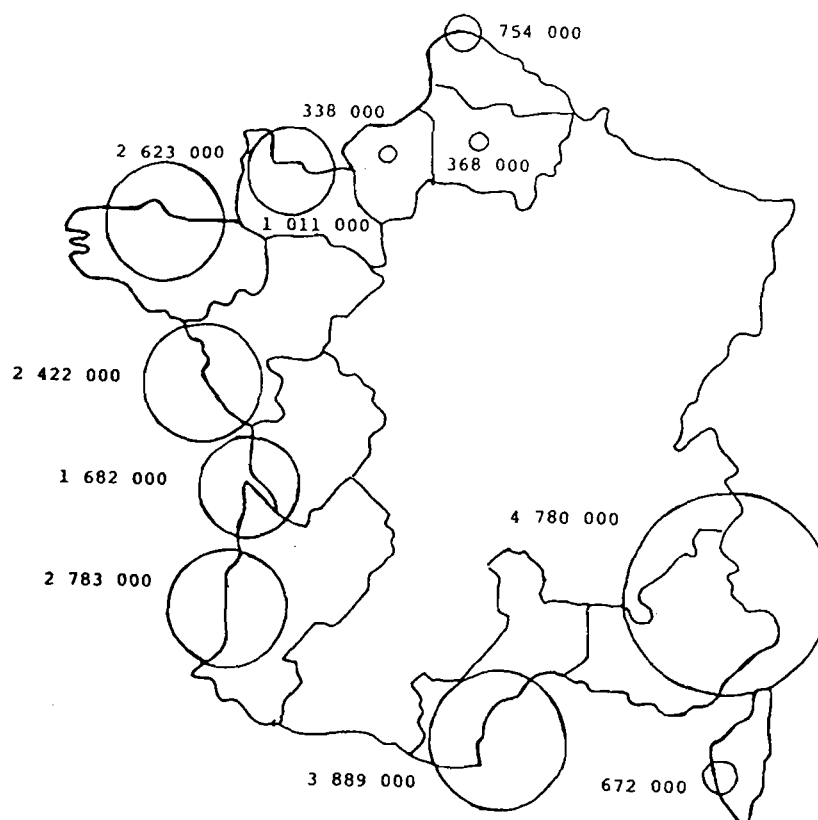
Sources : (1) enquête annuelle de branche.  
(2) statistiques douanières.  
(3) estimations.

ANNEXE V : NOMBRE D'ADHERENTS DES FEDERATIONS SPORTIVES (EN MILLIERS)

FEDERATIONS FRANCAISES DE:

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| - VOILE.....                         | 170 |
| - NATATION.....                      | 118 |
| - D'ETUDES ET SPORTS SOUS-MARINS.... | 88  |
| - CANOE-KAYAK.....                   | 44  |
| - PECHEURS EN MER.....               | 10  |
| - SKI NAUTIQUE.....                  | 10  |
| - SURF ET SKATE-BOARD.....           | 2   |
| - MOTONAUTISME.....                  | 1   |
| - CHAR A VOILE.....                  | 1   |

## ANNEXE VI : SEJOURS D'ETE DANS LES REGIONS LITTORALES



source: I.N.S.E.E.

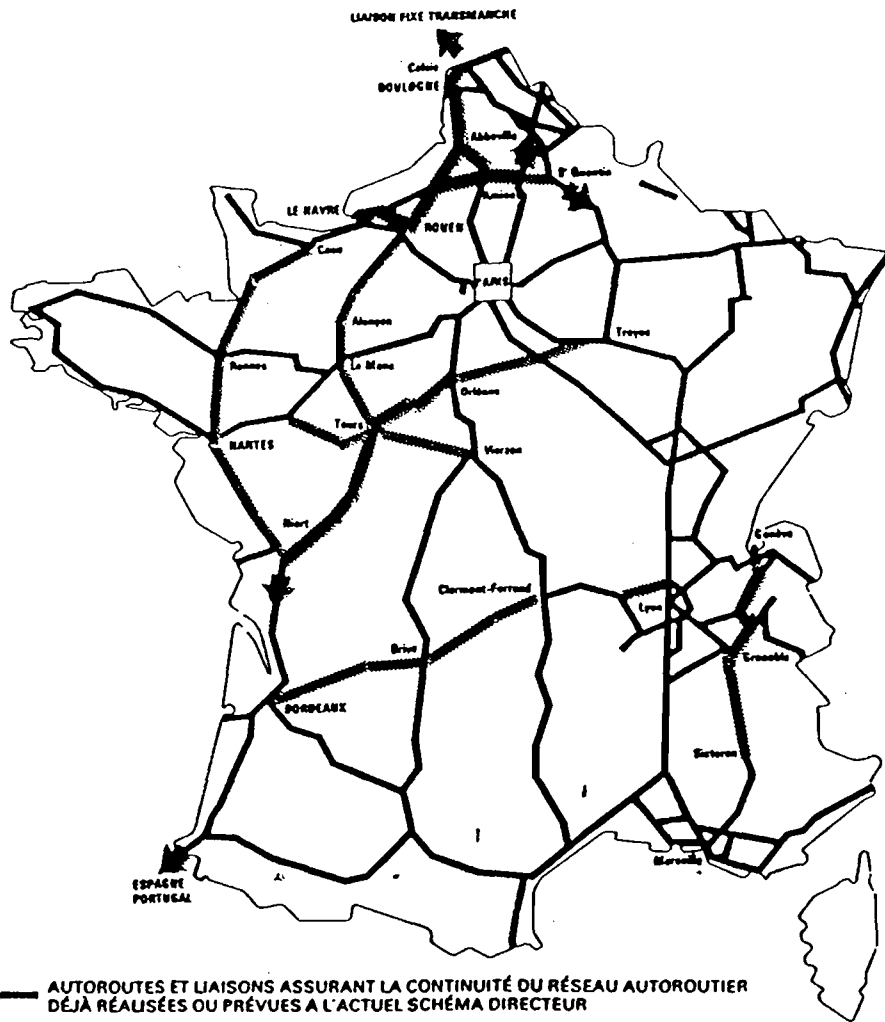
### ÉVOLUTION DES SÉJOURS D'ÉTÉ PASSÉS SUR LA FRANGE CÔTIÈRE DES DÉPARTEMENTS LITTORAUX

|   | 1973-1979 |          | 1979-1985 |          | 1975-1985 |          |
|---|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|   | TOTAL     | LITTORAL | TOTAL     | LITTORAL | TOTAL     | LITTORAL |
| CORSE, ALPES-MARITIMES,<br>VAR, BOUCHES-DU-RHÔNE                        | + 42,0    | + 50,4   | 0         | - 1,4    | + 32,5    | + 23,7   |
| GARD, HÉRAULT, AUDE,<br>PYRÉNÉES ORIENTALES                             | + 52,0    | + 51,7   | + 27,8    | + 33,2   | + 99,6    | + 114,0  |
| PYRÉNÉES ATLANTIQUES,<br>LANDES, GIRONDE                                | + 8,3     | + 32,9   | + 33,7    | + 34,1   | + 13,3    | + 3,1    |
| CHARENTE MARITIME,<br>VENDÉE, LOIRE-ATLANTIQUE                          | + 39,2    | + 36,6   | + 11,4    | + 10,5   | + 24,4    | + 19,0   |
| MORBIHAN, FINISTÈRE,<br>CÔTES-DU-NORD,<br>ILLE-ET-VILAINE               | + 18,3    | + 11,6   | - 13,9    | - 21,0   | + 7,2     | + 5,9    |
| MANCHE, CALVADOS, EURE<br>SEINE-MARITIME, SOMME,<br>PAS-DE-CALAIS, NORD | + 9,7     | + 9,0    | + 15,7    | + 25,6   | + 28,5    | + 44,5   |
| DÉPART. LITTORAUX   | + 29,4    | + 35,6   | + 9,4     | + 7,2    | + 31,0    | + 31,0   |
| FRANCE  | + 24,7    | -        | + 7,6     | -        | + 27,0    | -        |

(en pourcentage)

Source: INSEE

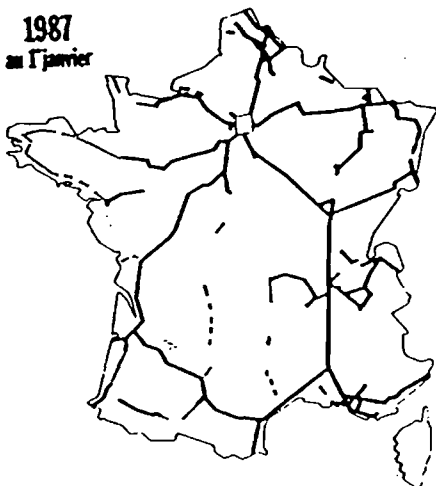
ANNEXE VII: ACCESSIBILITE DES CÔTES - PROJETS D'INFRASTRUCTURES  
**LES NOUVEAUX GRANDS AXES TRANSVERSAUX**



- AUTOROUTES ET LIAISONS ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER DÉJÀ RÉALISÉES OU PRÉVUES À L'ACTUEL SCHEMA DIRECTEUR
- NOUVEAUX ITINÉRAIRES TRANSVERSAUX DE TYPE AUTOROUTIER (autoroutes et routes à 2 x 2 voies) PRÉVUS AU NOUVEAU PROJET DE SCHEMA DIRECTEUR

**RÉSEAU AUTOROUTIER  
 À L'ÉCHÉANCE DU SCHEMA DIRECTEUR**

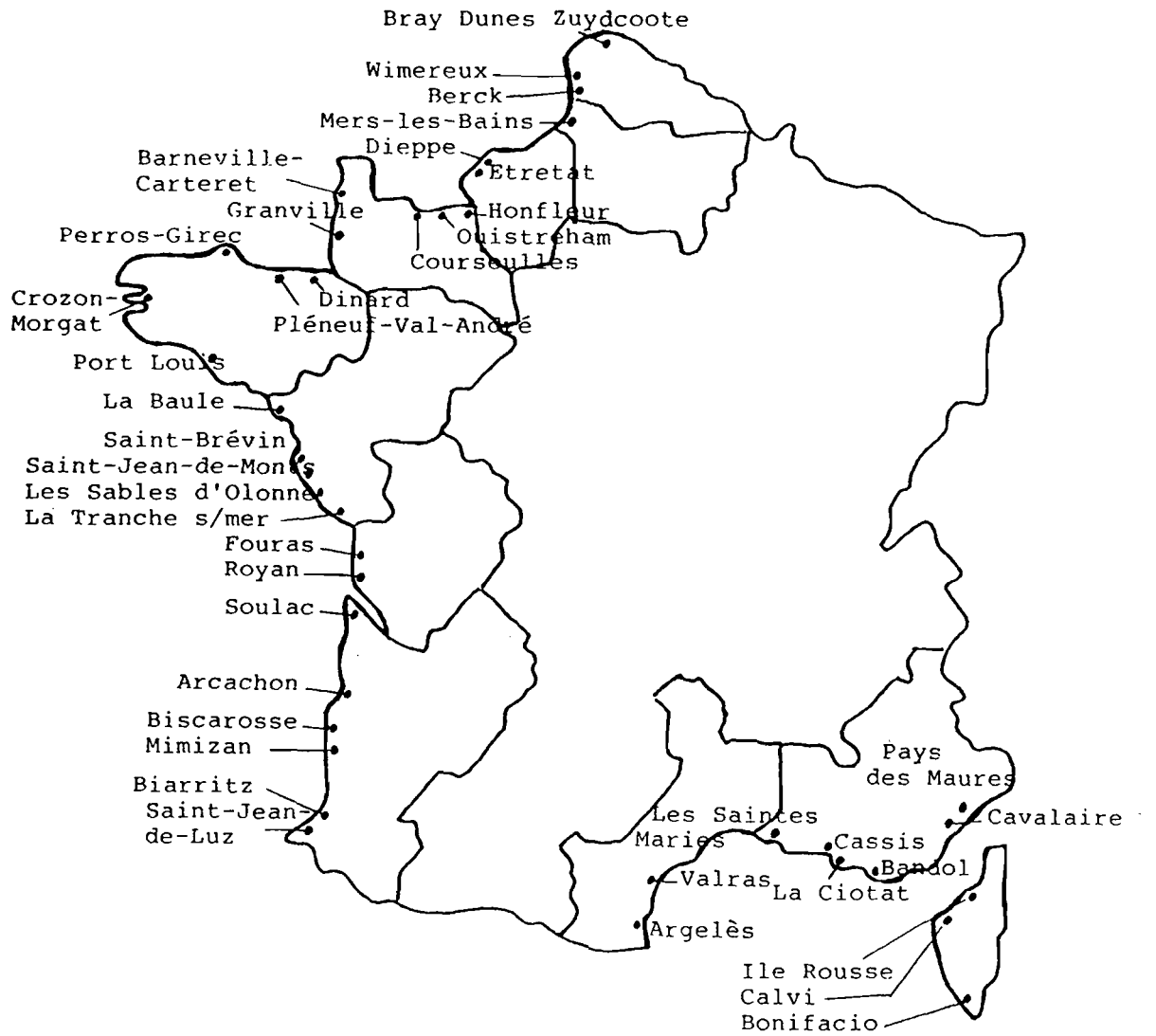
1987  
 au 1<sup>er</sup> janvier



source: C.I.A.T.  
 du 13/4/1987

- AUTOROUTES EN SERVICE
- LIAISONS ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER EN SERVICE
- AUTOROUTES DONT L'INSCRIPTION AU SCHEMA DIRECTEUR EST À L'ÉTUDE

ANNEXE VIII: COMMUNES TITULAIRES D'UN CONTRAT  
DE STATION LITTORALE



CONTRAT DE PLAN ETAT/REGION BRETAGNE  
 CONTRAT DE VALORISATION DE STATION LITTORALE ANCIENNE DE PERROS GUIREC  
 =====

Calendrier prévisionnel

| N°  | OBJECTIFS ET ACTIONS                                       | Coût    | 1ère année | 2ème année | 3ème année |
|---|--|---------|------------|------------|------------|
| <u>I - Accroissement de la compétitivité et développement de la station</u> |  |         |            |            |            |
| 1   | - modernisation des meubles touristiques                   | 420000  | 250000     | 170000     |            |
| 2   | - modernisation de l'hôtellerie                            | 335000  | 215000     | 120000     |            |
| 3   | - valorisation du granit                                   | 245000  | 245000     |            |            |
| 4   | - informatisation de l'O.M.T.                              | 120000  | 120000     |            |            |
| 5   | - rémunération d'un animateur "sports et loisirs"          | 390000  | 145000     | 130000     | 115000     |
| 6   | - animations   | 110000  | 110000     |            |            |
| 7   | - rémunération d'un agent de développement.                | 480000  | 180000     | 150000     | 150000     |
| 8   | - actions de développement                                 | 500000  | 210000     | 145000     | 145000     |
| <u>II - Amélioration du fonctionnement urbain et du cadre bâti</u>          |  |         |            |            |            |
| 9   | - promouvoir un mobilier urbain authentique                | 360000  |            |            | 360000     |
| <u>III - Restructuration et renforcement des pôles d'animation</u>          |  |         |            |            |            |
| 10  | - aménagement d'un espace ludique et balnéaire à Trestraou | 2040000 | 2040000    |            |            |
| TOTAL DU PROGRAMME TRIENNAL   |  | 5000000 | 3515000    | 715000     | 770000     |
| NATURE DU PROGRAMME   |  |         |            |            |            |
|   | - investissement   | 2120000 | 1920000    | -          | 200000     |
|   | - études   | 650000  | 490000     | -          | 160000     |
|   | - fonctionnement   | 2230000 | 1105000    | 715000     | 410000     |
| PLAN DE FINANCEMENT   |  |         |            |            |            |
|   | - Etat   | 1167000 | 1171700    | 238300     | 256700     |
|   | - Région   | 833000  | 585800     | 119200     | 128300     |
|   | - Commune  | 2500000 | 1757500    | 357500     | 385000     |



## ANNEXE IX : LES FINANCES DES COMMUNES TOURISTIQUES LITTORALES

### 1 GENERALITES

Les 851 communes du littoral ont, en moyenne, une taille supérieure à la moyenne. Près de 10% des communes du littoral ont plus de 10 000 habitants contre 2.24% au niveau national. Plus de la moitié des communes littorales sont touristiques. La zone littorale regroupe près de 30% de l'ensemble des communes touristiques françaises (451 contre 1605)

Les communes touristiques comptent plus de résidences secondaires que la moyenne: pour 100 habitants permanents demeurant dans les communes touristiques, on compte en moyenne 24 résidences secondaires sur la zone littorale contre 15 en dehors de cette zone.

### 2 LES BUDGETS DES COMMUNES TOURISTIQUES LITTORALES

#### *\* LES DEPENSES*

Sur l'ensemble des communes, les dépenses d'équipement brut par habitant des communes touristiques sont supérieures d'au moins 80% à celles des communes non touristiques. L'écart est généralement d'autant plus élevé que la commune est petite.

Les communes touristiques ont, en moyenne, des dépenses de fonctionnement en francs par habitant plus importantes que les non touristiques. L'écart s'élève à plus de 35% sur l'ensemble des communes. Le facteur touristique semble être moins discriminant sur le littoral qu'en dehors, essentiellement pour les petites communes. Au niveau global, les dépenses de fonctionnement des communes touristiques sont de 14% plus élevées sur le littoral qu'en dehors. Pour les communes non touristiques, l'écart atteint 36%.

#### *\* LES RECETTES PROPRES*

Les communes touristiques du littoral ont en moyenne, un revenu imposable par habitant supérieur d'environ 10% aux autres communes de taille comparable.

Globalement, la pression fiscale pesant sur les ménages est moins élevée sur le littoral pour les communes de moins de 50 000 habitants. L'effort fiscal est sensiblement plus faible dans les communes touristiques que dans les non touristiques.

Les communes touristiques s'autofinancent relativement moins que les communes non touristiques. Mais cette tendance générale n'est pas globalement vérifiée sur le littoral où, dans les communes non touristiques de 500 à 20 000, la part des dépenses d'équipement financées par emprunt dépasse en moyenne celles des communes touristiques.

Deux ressources jouent un rôle important dans les ressources des communes touristiques: la DGF touristique et la taxe de séjour.

## 2 LA DGF TOURISTIQUE

Hors concours particuliers, c'est à dire hors dotation touristique et dotation ville centre, la DGF en francs par habitant des communes du littoral est généralement un peu supérieure à celles des autres communes. L'écart littoral- hors littoral atteint près de 19% pour les communes touristiques. Le facteur touristique est nettement plus discriminant que la situation littorale. Sur l'ensemble des communes, la DGF des communes touristiques, hors concours particuliers, est d'environ 30% supérieure à celles des communes non touristiques.

Après la réforme de la DGF appliquée au 1er janvier 1986, trois concours particuliers ont été maintenus: la dotation particulière aux villes-centres, la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales et la dotation particulière aux communes de moins de 2 000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière. Une commune répondant simultanément aux critères d'attribution de la dotation touristique et de la ville-centre ne peut cumuler les deux dotations. Seule la plus élevée des deux lui est versée.

En moyenne sur l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants la dotation touristique dépasse 340 F par habitant et représente 25% du total de leur DGF. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 378 F par habitant et 26% dans les communes touristiques de cette taille. Les communes touristiques littorales de moins de 1 000 habitants bénéficient de concours particuliers inférieurs à ceux des autres communes. La tendance s'inverse pour les communes de taille supérieure.

Au total, la DGF touristique a atteint 872 MF en 1987. Les critères de répartition sont:

- la capacité pondérée d'hébergement: 50%
- la charge nette d'équipement (définie à partir des dépenses de fonctionnement): 30%
- La taxe de séjour reçue: 15%
- Le potentiel fiscal: 5%

La DGF touristique journalière atteint cette année 45 MF. La loi du 5 janvier 1988 en a étendu le champ des bénéficiaires.

## 3 LA TAXE DE SEJOUR

Depuis la loi littoral du 3 janvier 1986, l'ensemble des communes touristiques du littoral peut instituer la taxe de séjour, taxe perçue sur les non résidents qui ne paient pas la taxe d'habitation. La taxe de séjour vient d'être réformée en vue de faciliter sa perception par les communes. Désormais les communes désirant utiliser cette ressource peuvent au choix instituer une taxe proportionnelle au nombre de nuitées réelles qui est perçue par le logeur et payée par le logé ou une taxe forfaitaire acquittée en début de saison par le logeur, qui peut éventuellement répercuter cette taxe sur le prix des chambres.

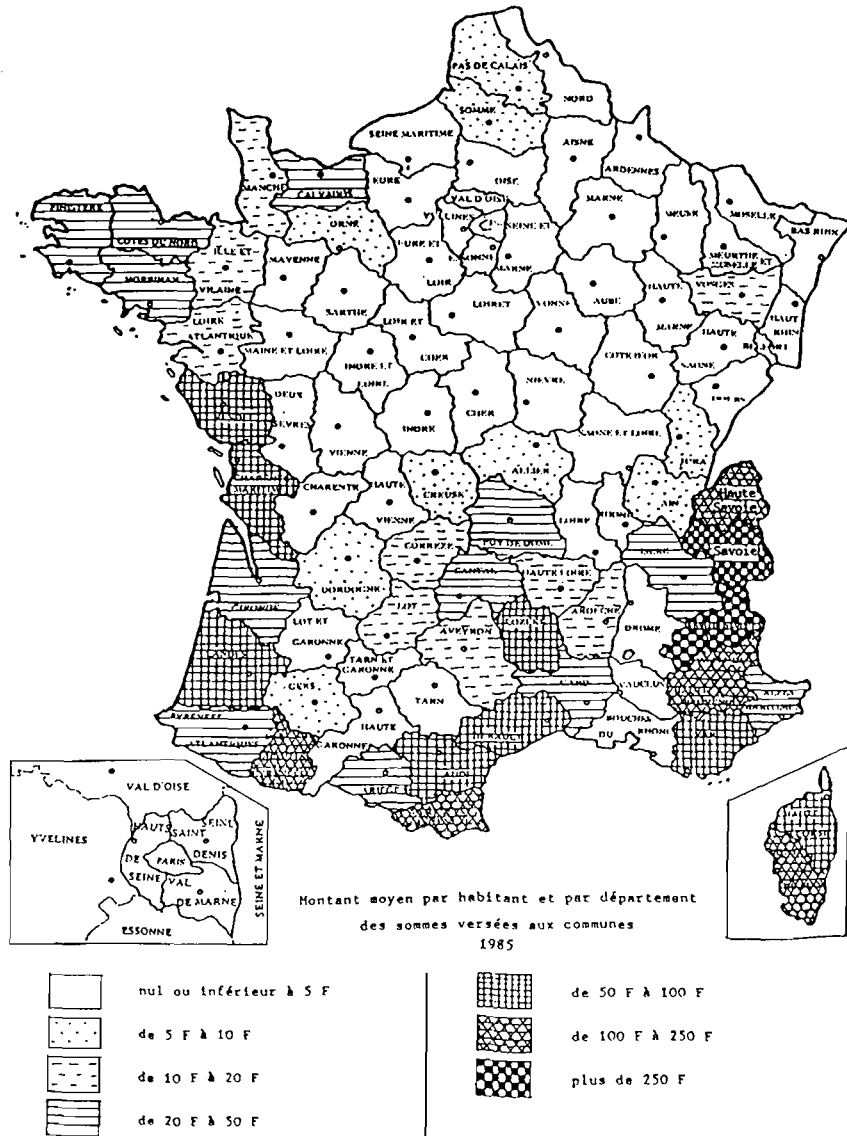
Les ressources tirées par les communes de cette taxe <sup>ont</sup> atteint 170 MF en 1986 après une période de forte croissance depuis 1982 ( 13 MF). La récente réforme ne peut qu'inciter les communes à faire dans le futur de plus en plus appel à ce mode de financement.

**TOTAL DES CONCOURS PARTICULIERS DE LA D.G.F. EN 1986**  
 (dotation touristique + dotation ville-centre)  
 EN FRANCS PAR HABITANT (population DGF)

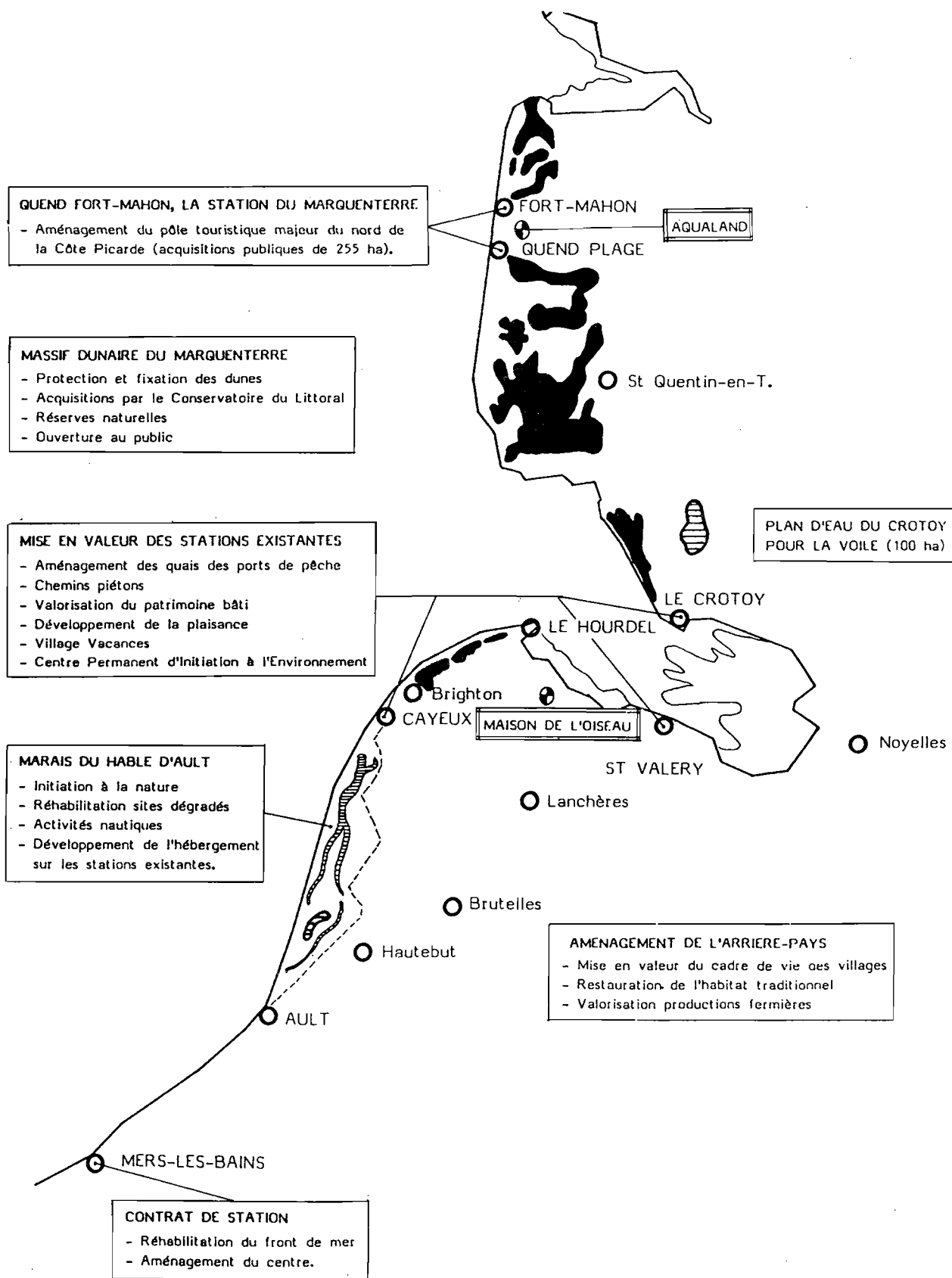
| STRATES DE POPULATION    | COMMUNES TOURISTIQUES |               |            |
|--------------------------|-----------------------|---------------|------------|
|                          | LITTORAL              | HORS LITTORAL | NATIONAL   |
| 0 à 500 habitants        | 612                   | 744           | 722        |
| 501 à 1000 habitants     | 545                   | 551           | 550        |
| 1001 à 5000 habitants    | 364                   | 225           | 292        |
| 5001 à 10000 habitants   | 274                   | 66            | 166        |
| 10001 à 20000 habitants  | 116                   | 60            | 93         |
| 20001 à 50000 habitants  | 84                    | 73            | 81         |
| 50001 à 100000 habitants | 104                   | -néant-       | 104        |
| plus de 100000 habitants |                       |               | 49         |
| <b>TOTAL</b>             | <b>196</b>            | <b>177</b>    | <b>188</b> |

**Total des Dotations**

- aux communes touristiques ou thermales
- aux communes à forte fréquentation touristique journalière



# ANNEXE X: LE SCHEMA DE DEVELOPPEMENT DE LA COTE PICARDE



## PERSONNES CONTACTEES

### PERSONNALITES QUALIFIEES

- M. DENIAU : Ancien Ministre  
M. RUFFENACHT : Président de l'A.N.E.L.  
M. DEPREZ : Député, Conseiller régional de la Région NORD-PAS-DE-CALAIS,  
Maire du Touquet  
M. RACINE : Conseiller d'Etat, responsable de la mission Languedoc-Roussillon,  
Président du Syndicat mixte d'aménagement du Languedoc-  
Roussillon  
M. DONNELLY : Ancien secrétaire général du Conseil Supérieur de la Navigation de  
plaisance et des sports nautiques  
M. SPOERRY : Architecte et promoteur de la station de Port Grimaud  
M. PETIPAS : Directeur-organisateur de la course de l'Europe, responsable des  
éditions du Pen-Duick  
M. LEGRAIN : Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

### ADMINISTRATIONS CENTRALES

#### *Ministère de l'Intérieur*

- M. JOSSA : chef du bureau de la fiscalité directe locale, Direction Générale des  
collectivités locales  
M. PARLAN : adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'Etat aux  
collectivités locales, Direction Générale des collectivités locales

#### *Ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire*

- Mme ZIGMANT : Chargée de mission au tourisme à la Délégation à l'Aménagement  
du Territoire et à l'Action Régionale  
M. CHAIN : Chargé de mission pour la pêche et le littoral à la D.A.T.A.R.

#### *Ministère de l'Environnement*

- M. BAZIN : Direction de la protection de la nature  
M. BERTAULT : Délégation à la qualité de la vie  
Mme GENOT : Direction de la protection de la nature

M. GUETTIER : Direction de la prévention des pollutions  
Mme ZYSBERG : Direction de la protection de la nature

*Ministère de l'Équipement*

Mme GEISERT: Bureau du littoral et de la montagne  
M. BOUKOBZA: Bureau des études économiques et du Plan  
Mlle EISCHLER : Bureau du Domaine public maritime

*Ministère de l'Éducation Nationale*

M. TOUCHARD : Chef du Bureau de l'éducation physique

*Ministère de la mer*

M. DUJARDIN : Directeur de la Flotte de Commerce  
M. LEGROUX : Chef du Bureau de la Plaisance  
M. CHAUMONT : Direction de la Construction Navale

*Ministère du tourisme*

**Direction de l'industrie touristique:**

M. FRANGIALLI : Directeur  
M. PEYRE : Maison de la France et Secrétaire Général de l'ASMIN, Association des  
Stations Littorales  
M. LE SCOUARNEC : Direction de l'industrie touristique (chargé des contrats de  
plan)

**Service d'Etude et d'Aménagement touristique du Littoral:**

M. LEOTARD : Chargé de mission  
M. MACE : Chargé de mission  
M. DELALONDE : Chargé de mission  
M. RESOUCH : Chargé de mission

**SECTEUR PRIVE**

**Plaisance**

M. PERROTIN : P.D.G. de l'entreprise PERROTIN AUTOMATION  
M. ROCHAS : Directeur Commercial de la Sté OVERSEAS CREDIT &  
GUARANTY  
M. LE SEC : Société HEXAVOILE  
M. AULONIE : P.D-G. de la Société Nanni-diesel, président de l'association Arcachon-  
Mer

### **Tourisme**

M. CACHIN : Secrétaire général du Club Méditerranée  
M. JOACHIM : ancien responsable des sports nautiques au Club Méditerranée  
M. DE BAUSSAC : Compagnie Internationale des Wagons Lits et du Tourisme  
M. JENSAR : HAVAS-Voyages  
M. JEHL : S.C.E.T.  
M. PERRON : Caisse Nationale de Crédit Agricole, chargé du Tourisme et des Loisirs  
Mme PRETO : PIERRE et VACANCES  
Mme SPOON : HOLLAND INTERNATIONAL  
Mme EUZET : Village Vacances Famille  
Mme ADAM : Groupe ROYAL MONCEAU (Thalassothérapie)

### **Immobilier**

M. BOUTON : Directeur Général Adjoint Merlin Immobilier

### **Sponsors**

M. DEHAYE : Responsable du sponsoring, Société Nationale ELF Aquitaine  
M. JUILLET : Responsable du sponsoring, Société Jacob Suchard

## **ASSOCIATIONS ET FEDERATIONS**

### **Fédération des industries nautiques**

M. BOURDEREAU : Secrétaire Général  
M. BROUSSE : Chargé du secteur des planches à voile  
M. COMMO : Responsable des relations publiques  
M. KHUN : Syndicat des loueurs de bateaux

### **Fédération française de voile**

M. GRAVIER : Responsable de l'animation  
M. DEVAUX : Responsable des Stations Voile à la F.F.V.

### **Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs**

M. NILOT

### **Fédération française de motonautisme**

M. GALLAIRE : Président

### **Fédération française des ports de plaisance**

Commandant HELBERT : Président

## **Fédération des sports sous marins**

M. MERCIER : Président du Comité interrégional Bretagne-Pays de Loire de la Fédération Française d'Etudes et de Sports Sous Marins

### **Associations**

M. JOLY : F.E.E.E.F. (Opération "Pavillon Bleu")  
M. BESSAT : Responsable du développement touristique à l'Association permanente des CCI  
M. BOULZAGUET : CCI Paris  
Mme BAILLY : Association Croisimer

### **Ecoles de voile**

Mmes SENDRAS et BLONDY : Ecole des GLENANS  
Mme NICOLAS : U.C.P.A.  
M. AUMONT : Jeunesse et Marine

## **REGIONS**

### **Nord-Pas de Calais**

M. AUROUSSEAU : Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais  
M. DOMINE : Préfet du département du Pas-de-Calais  
M. GOUDARD : Secrétaire général des affaires régionales de la région Nord-Pas-de-Calais, chargé des contrats de plan  
M. LACROIX : Secrétaire général du département du Pas-de-Calais  
Mme MERLOZ : Sous-Préfet chargé des affaires économiques du département du Pas-de-Calais  
M. LOBBEDEY : Maire de Bray-Dunes  
M. LENOIR : Adjoint au Maire de Berck-Plage  
M. LEPINE : Adjoint au maire de Wimereux  
M. SCHREDDER : Secrétaire général adjoint de la mairie de Dunkerque  
M. FAYEULLE : Chef du service "Promotion Touristique" à la CCI de Boulogne Montreuil  
Mme. MADOUX : Comité Départemental du Tourisme du Pas-de-Calais (Chargé des relations publiques)  
M. HENNEQUIN : Directeur de l'Office du Tourisme de Berck-Plage  
M. JUTS : Directeur de l'Office du Tourisme de Wimereux  
M. VALLETTE : Directeur de la mission du Centre de la Mer à Boulogne-sur-Mer  
M. CHARVET : Chargé de mission auprès de M. Guy LENGAGNE, ancien ministre, député maire de Boulogne-sur-Mer

### **Picardie**

M. OHREL : Préfet de la région Picardie  
M. JOUVAUT : Maire de Mers les Bains  
M. CORNETTE : Syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde



M. MARTIN : Syndicat d'aménagement du Marquenterre

### **Basse-Normandie**

M. AMET : Préfet de la région Basse-Normandie  
M. MARTY : Préfet du département de la Manche  
M. DESFEUX : Président du Yacht Club de Granville

### **Haute-Normandie**

M. QUYOLLET : Préfet de la région Haute-Normandie  
M. RABANY : Comité départemental du tourisme de Seine-Maritime  
M. PRUVOT : C.C.I. de Granville

### **Bretagne**

Amiral LEVEVRE : Préfet maritime de BREST  
M. GRASSET : Préfet du département du FINISTERE  
M. MALFAIT : Préfet du département du MORBIHAN  
M. BONNOT : Maire de PERROS-GUIREC , conseiller régional, Président du C.R.T.  
BRETAGNE  
M. METAYER : Maire de SAINT DENIS D'OLERON  
M. NORMAND : Conseiller général du Département. d'Ille et Vilaine, adjoint au  
mairie de RENNES  
Mme FERRET : Secrétaire général du SIVOM du Pays Bigouden  
Mme MICHAUD : Déléguée régionale du Tourisme de Bretagne  
Mlle FLOCH : Comité Régional au Tourisme de Bretagne  
M. LE SIDANNER : Comité Départemental du Tourisme des Côtes du Nord  
Mlle GRAFF : Comité Départemental du Tourisme du Finistère  
M. CORNEE : Comité Départemental du Tourisme d'Ille et Villaine  
M. GUILLOTIN : Directeur de la Société d'Aménagement du Morbihan  
(Aménagement de la station de Crouesty)  
M. FOURNIER : Responsable des Affaires Maritimes du Quartier de BREST  
M. GRALL : Directeur du Port du moulin Blanc (Brest)  
M. BLONDEL : Directeur de l'Office du Tourisme de Brest  
M. LE PORS : Ingénieur D.D.E. de la région Bretagne  
M. PERETJATKO : Directeur de l'A.U.C.U.B.E. (Agence d'urbanisme de la  
Communauté ur baine de Brest)  
M. HUSSENOT : Responsable du projet "Océanopolis" à Brest  
M. HEYLEN : Responsable du CLAN du Finistère (Comité de liaison des activités  
nautiques)  
Mme VAULET : Agence réceptive SERATOUR (Rennes)  
M. CLOAREC : Directeur de l'Ecole de Kayak de mer de Paimpol

### **Pays de Loire**

M. de RABBEYRAC- SAINT MAURICE : Directeur Général des services du Conseil  
Général du Dépt. de la Loire Atlantique

### **Poitou- Charentes**

M. GILLARD : Préfet du Département de CHARENTE MARITIME.  
M. LEMAIRE : Secrétaire général du Département de CHARENTE MARITIME  
M. SENS : Président de la Société des régates rochelaises

M. CADET : Directeur du Comité départemental du tourisme

### **Aquitaine**

M. BOUHIN : Préfet du département des Pyrénées Atlantiques  
M. GUIMBERTEAU : Maire d'Arcachon  
M. ITHURALDE : Maire de SAINT-JEAN de LUZ  
M. BEZIAN : Maire de GUJAN-MESTRAS  
M. BORDERIE : Directeur de cabinet du Maire de Gujan-Mestras  
Mme GUILLAUD DE SUDUIRAULD : Services d'urbanisme de la ville d'Arcachon  
M. ROBERT : PDG des Chantiers navals d'Aquitaine  
M. SAMMARCELI : CCI de Bordeaux

### **Languedoc Roussillon**

M. BENTEGEAC : Préfet de la Région LANGUEDOC-ROUSSILLON Hérault  
M. SALENCON : Maire de GRUISSAN  
M. MICHEL : Syndicat mixte d'aménagement du Languedoc Roussillon  
M. HELUWAERT : Inspecteur de la jeunesse et des sports du département de l'Hérault  
M. FABREGOUL : Secrétaire Général de l'Association des Ports de Plaisance du Languedoc Roussillon, directeur du syndicat mixte de gestion des ports de plaisance de Carnon, Frontignon et la Grande Motte  
M. MISERMONT : Directeur du Port de Cap d'Agde  
M. SIEGFRIED : Directeur de l'Office du Tourisme de Cap d'Agde  
M. RICHAUD : Directeur de l'Office du Tourisme d'Argeles  
M. VIDAL : Directeur de la station de Port Camargue  
M. FERRIER : Directeur de la SAEM de la Grande Motte  
M. PREVOT : Responsable des Affaires Maritimes du Quartier de PORT-VENDRES (Pyrénées Orientales et Aude)  
M. BEY : Président du Syndicat des camping d'Argeles

### **Provence-Côte d'Azur**

M. NORTH : Préfet du Département de l'Aude  
M. ARRECKX : Président du Conseil Général du. du VAR  
M. PASTORELLI : Ministère d'Etat de MONACO  
M. RASTOIN : Maire de CASSIS  
M. ODERO : Mairie de CANNES (chargé de l'animation sportive)  
Mme ROUBAUD : Mairie de LA CIOTAT  
M. FAEDDA : Maire du LAVANDOU  
M. LOPEZ : Directeur de cabinet du maire du LAVANDOU  
M. BARBEAU : Adjoint au maire de SAINT TROPEZ  
M. TREHARD : Chantiers TREHARD à ANTIBES  
Commandant TABOURNEL : Chargé de mission auprès du Président du conseil Général du Var, chargé des Ports de plaisances  
M. AGOSTINI : CCI de Nice  
  
M. BERENGER : Chargé des ports de plaisance à la CCI du Var  
M. BEBNATTAR : Directeur de la SEMILLA (Port du Lavandou)  
M. HACKETTE : Commandant du port public de Monaco  
M. MERGAUD : Directeur du port public de Monaco  
M. DI MANLO : Port privé de Font-Vieille (Monaco)  
M. FOATA : Directeur du Port d'Antibes

M. GIORGIS : Directeur du Port de Cannes  
M. RAYON : Président du Port d'Antibes  
M. GINOD : Chargé d'études de l'A.S.C.A.M.E. (Association des Chambres de Commerce de Méditerranée)  
M. DALLESANDRINI : Yacht Club de Monaco  
M. LAGADEC : Comité Départemental du Tourisme du Var  
M. NOGHES : Directeur de l'Office du Tourisme de Monaco  
M. LEONELLI : Directeur de l'Office du Tourisme de Beaulieu sur Mer  
Mme REY : Directeur de l'Office du Tourisme de Menton  
Mme FESTINO : Parc de loisir Zygofolis de Nice  
M. BENNAROCHE : Ingénieur D.D.E. à Nice  
M. MIKAELIAN : Consultant dans le Département du Var  
M. REALINI : Directeur de l'urbanisme à Monaco  
M. ABRAHAM : Directeur de la SEMAF (Projet "Port Fréjus")  
Mme CHICOYE : Délégué régional à l'environnement de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur

### Corse

M. THORAVAL : Préfet de la Région Corse  
M. de LANFRANCHI : Assitant au tourisme CCI d'Ajaccio-Sartène

### DIVERS

Mme BENEDIKT : A.F.N.O.R.

M. HARISMENDY : Sous-Directeur à l'E.N.I.M.

M. MENUDIER : Bureau des Affaires internationales et juridiques à l'E.N.I.M.

PAYS BAS : M. GERAARDS : Provinciale Waterstaad (Pays-bas)

## BIBLIOGRAPHIE

### ETUDES GENERALES

- *Les communes face à la plaisance et aux activités nautiques*  
Association des maires de France, Fédération des industries nautiques,  
Fédération française de voile, Fédération Française des ports de plaisance, Conseil  
supérieur de la navigation de plaisance, 1985
- *Etude sur le nombre des emplacements nécessaires dans les ports de plaisance  
français pour les 20 prochaines années*  
Institut français de la mer, 1982
- *Etude sur les Ports de plaisance*  
Société Centrale pour l'Equipement du Territoire (S.C.E.T.), 1985
- *Le port de Plaisance et la ville*  
Ministère de l'Urbanisme, Ministère du temps libre, Secrétariat d'Etat au  
tourisme, 1982
- *La navigation de plaisance et le droit*  
Actes du colloque de l'Association française de droit maritime, 1986
- *Les équipements légers pour la plaisance*  
SEATL, 1981
- *L'Etude d'impact sur l'environnement: le port de plaisance*  
SEATL, 1982
- *Le tourisme nautique en Méditerranée: Les pays de la CEE*  
Rapport effectué à la demande de la Commission des Communautés  
Européennes et de l'Association des Chambres de commerce de Méditerranée  
(A.S.C.A.M.E.)  
M. Ginod, Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice, 1987
- *La loi littoral*  
Actes du colloque organisé par la Société française pour le droit de  
l'environnement, le Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier et  
l'Association "droit, littoral et mer"  
Economica, 1987
- *Rapports et Débats*  
Conseil Supérieur de la Navigation de Plaisance et des Sports Nautiques, 1985
- *Le développement des nouvelles formes d'activités touristiques*  
Rapport au Conseil économique et social. M. Verger, 1982

- *Les perspectives d'avenir du tourisme*  
Rapport au Conseil économique et social, M. Trigano, 1984
- *Les vacances des Français sur le Littoral: 1975-1985*  
SEATL, INSEE, 1987
- *Bilan et perspectives des contrats de Plan Etat-régions 1984-1988*  
Conseil National du Tourisme, 1987
- *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*  
Rapport au Premier Ministre  
M. Piquard, 1973
- *L'aménagement touristique*  
G. Cazes, R. Lanquar, Y. Raynouard, P.U.F.
- *L'aménagement du littoral*  
J.M. Becet, P.U.F., 1987
- *Produits touristiques du littoral*  
S.E.A.T.L., H.T.L. Conseil de Paris, 1987
- *Cinq notes d'orientation relatives à la définition d'une stratégie d'aménagement dans les stations littorales*  
Union des HLM, Codatel, Satel, S.E.A.T.L., 1987
- *L'aménagement du littoral*  
Rapport pour la préparation du IX<sup>e</sup> plan, 1983
- *L'enjeu touristique*  
Actes du colloque tenu à l'Assemblée Nationale sous la direction de M. Dominati, 1987
- *Les modes de gestion des stations touristiques*  
S.E.A.T.L., 1987
- *Guide pour la formation des cadres*  
Fédération française de voile, 1987
- *Aménagement et montagne*  
F. Lorenzi, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, 1987

## **ETUDES REGIONALES**

### **Nord-Pas de Calais**

- *Projet de Plan programme tourisme-loisirs pour le littoral Nord-Pas de Calais*  
Codatel, 1987

- *Bulletin de l'observatoire économique du comité régional du tourisme du Nord-Pas de Calais*  
C.R.T., 1986

#### **Picardie**

I  
- *Rapport d'activité du Syndicat*  
Syndicat mixte de la côte picarde, 1984

#### **Languedoc Roussillon**

- *Schéma départemental de la plaisance maritime et fluviale*  
Conseil Général de l'Hérault, 1985

#### **Bretagne**

- *Livre bleu sur le nautisme dans le Finistère*  
Conseil général du Finistère, 1986  
  
- *Plan nautique départemental des Côtes du Nord*  
Direction départementale de l'équipement, 1979

#### **Basse-Normandie**

- *La réorganisation du tourisme dans la Manche*  
Office départemental du tourisme, 1987

#### **Provence- Alpes-Côte d'Azur**

- *La plaisance sur la côte d'Azur de Menton à Théoule: Approche économique*  
Observatoire du tourisme des Alpes Maritimes, 1985

- *Le régime des bateaux de la grande plaisance sur la Côte d'Azur*  
Chambre de commerce et d'industrie, 1985

- *La plaisance en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*  
Chambre de commerce et d'industrie de Marseille, 1986

#### **Corse**

- *Mesure de l'impact économique de l'extension du port de plaisance de la Citadelle à Ajaccio*  
Chambre de commerce et d'industrie d'Ajaccio-Sartène, 1987

#### **Pays de Loire**

**REVUES**

*La nouvelle revue maritime*

*Les Cahiers d'Espaces*

*Espaces*

*Industries nautiques*

*Le moniteur des Travaux publics*

*Le quotidien du maire*

*Bateaux*

*Voiles et voiliers*

## CHAPITRE 9

### LES PORTS FRANÇAIS, PERSPECTIVES POUR L'AN 2000

sous la direction de Jacques DUPUYDAUBY  
*Président Directeur Général de la société CERAIL*

Par

M. BOLIN Evelyn  
Mme BOLOT-GITTLER Anne  
MM. COLOMBANI Philippe  
DEULIN Claude  
DUTREIL Renaud  
EL NOUCHI Marc  
Mme FEAU Christine  
M. HEMAR Eric  
Mme ICRE-SIGNERIN Corinne  
MM. LAMOUREUX Philippe  
SANSON Philippe  
THABARD Rémy  
VALENTIN Marc





## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### **CHAPITRE PREMIER DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LES PORTS FRANÇAIS.**

##### **I LES EVOLUTIONS SUR LE MARCHE PORTUAIRE.**

- 1.1. Les perspectives de trafic en Europe.
- 1.2. L'adaptation des outils et des infrastructures.
- 1.3. L'organisation de la chaîne de transport

##### **II LES PERFORMANCES DES PORTS FRANCAIS.**

- 2.1. Les déterminants de la compétitivité.
- 2.2. Le positionnement des ports français.
- 2.3. La nouvelle hiérarchie des ports français

##### **III LES VOIES DE LA COMPETITIVITE.**

- 3.1. Des logiques contrastées.
- 3.2. Rentabiliser les outils, mobiliser les hommes.

#### **CHAPITRE DEUXIEME RECONVERTIR LES PRATIQUES ET LES HOMMES.**

##### **I ADAPTER LES PROFESSIONS AUX DEFIS DE LA CONCURRENCE**

- 1.1. Les métiers du port.
- 1.2. Les métiers du transport
- 1.3. La modernisation des professions françaises du transport.

##### **II COMPETITIVITE ET MANUTENTION.**

- 2.1. Les défauts du régime docker.
- 2.2. Les handicaps de compétitivité de la manutention.
- 2.3. La modernisation de la manutention.

##### **III FORMER LES HOMMES AUX NOUVEAUX METIERS DU TRANSPORT.**

- 3.1. De nouveaux débouchés.
- 3.2. La diffusion des technologies de l'information.
- 3.3. La formation des hommes.

**CHAPITRE TROISIEME  
REDEFINIR LE ROLE DE L'ETAT ET DES ACTEURS PORTUAIRES.**

**I. CONCENTRER LES MOYENS FINANCIERS DE L'ETAT.**

- 1.1. La faiblesse et la dispersion des moyens de l'Etat.
- 1.2. Recentrer l'action de l'Etat.
- 1.3. Poursuivre la décentralisation.

**II. ACCROITRE L'AUTONOMIE DE GESTION DES PORTS.**

- 2.1. L'implication des opérateurs privés dans la gestion des outillages.
- 2.2. L'assouplissement des structures de direction.
- 2.3. Le renforcement des moyens commerciaux.

**III. L'HARMONISATION DES REGLEMENTATIONS EUROPEENNES.**

- 3.1. Les relations financières entre ports et Etats-membres.
- 3.2. L'amélioration des procédures douanières.

**CONCLUSION.**

**ANNEXES.**

*"Une chaîne ne vaut que par son maillon le plus faible"*

Proverbe de la marine en bois.

## INTRODUCTION

La prospérité des villes maritimes s'est depuis toujours assise sur le développement du commerce avec les pays étrangers. C'est bien souvent dans les villes portuaires, irriguées par l'incessant passage des voyageurs et des marchandises que sont nées les civilisations marchandes de l'Europe. Venise, Anvers, Rotterdam, Hambourg ont tiré du négoce à la fois leur liberté, leur puissance et leur culture.

Certains de nos ports se rattachent à cette tradition marchande. Nantes, au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, doit son essor à ses commerçants et ses financiers tournés vers l'Europe et le Nouveau Monde. Marseille vit depuis l'Antiquité au rythme des échanges méditerranéens.

Pourtant, avec le développement de l'Etat-Nation, nos ports ont peu à peu perdu la forte vocation commerciale qui les avait fait naître. Ils sont devenus les instruments d'une ambition nationale : ambition militaire sous l'Empire, ambition coloniale sous la III<sup>e</sup> République, ambition industrielle sous les "trente glorieuses".

Lorsque cette ambition vient à disparaître, nos ports se retrouvent désarmés, incapables d'attirer par eux-mêmes la marchandise qui fait aujourd'hui la richesse d'Anvers ou de Rotterdam, demain peut-être celle de Barcelone.

Déjà, l'Europe des transports prévue par l'Acte Unique européen se prépare. Il n'y a plus de trafics captifs, mais des trafics disputés, comme l'admet aujourd'hui l'ensemble du milieu portuaire français. Il n'y a plus d'investissements stratégiques inscrits dans des plans nationaux mais des investissements de nature commerciale, financés en partie par des opérateurs privés, destinés à attirer les nouveaux trafics de marchandises diverses. Il n'y a plus de port isolé mais des chaînes de transport qui font appel à de multiples professions.

Les ports français seront-ils capables de tenir leur rang dans l'Europe des transports de l'an 2 000 et, a fortiori, sur le marché européen de 1992 ? Pour répondre à cette question, nous avons cherché à isoler les évolutions en cours sur le marché portuaire et à mesurer les forces et les faiblesses des ports français.

Nous avons accordé aux hommes la place qui leur revient dans la compétitivité des ports : une place essentielle. Enfin, nous avons tenté de préciser le rôle que l'Etat et les collectivités locales pourraient jouer à l'avenir. Tout au long de notre étude, nous avons retenu une définition stricte des ports français : ports de commerce voués au trafic de marchandises.

Depuis deux ans, à la faveur du rapport remis par Monsieur Jacques Dupuydauby au secrétaire d'Etat à la Mer et au ministre des Transports sur la filière portuaire française, s'est amorcée la prise de conscience nécessaire. Cette prise de conscience est inégale, elle est plus ou moins nette d'un port à l'autre, d'une profession à l'autre.

Aussi, avons nous privilégié une approche sélective des professions du transport et des ports de commerce français, et cherché à restituer à chaque communauté portuaire sa part de responsabilité mais aussi sa part de liberté.

Conscients que les ports ne sont que les maillons d'une chaîne, qui, de l'expéditeur au destinataire, comprend différents modes de transport, différents intermédiaires publics ou privés, nous avons voulu examiner la solidité de ces différents chaînons et proposer les moyens qui, selon nous, devraient permettre de les armer davantage sur un marché élargi aux frontières de l'Europe.

Le milieu portuaire français est, semble-t-il, conscient de ses faiblesses. Il l'est peut-être moins des efforts qu'il lui faudra consentir pour s'adapter dans des délais qu'il ne maîtrise pas.

## CHAPITRE PREMIER

### DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LES PORTS FRANÇAIS.

L'activité des ports internationaux s'est profondément modifiée au cours des vingt dernières années. L'avènement du conteneur, de même que la mécanisation des opérations portuaires, ont engendré une véritable rupture dans la conception traditionnelle du transport maritime et du passage de la marchandise par le port.

Les ports français, dont le développement se fondait essentiellement sur les trafics de vracs énergétiques, ont pris position avec retard sur le marché des marchandises diverses.

Pour répondre aux nouveaux critères de compétitivité imposés par l'évolution des trafics et l'internationalisation croissante de la concurrence, les ports français doivent adopter la logique commerciale qui prévaut dans les ports du Nord. Cette conversion passe par deux axes : la libéralisation progressive des professions du transport et la définition de nouveaux rapports entre pouvoirs publics et communautés portuaires locales

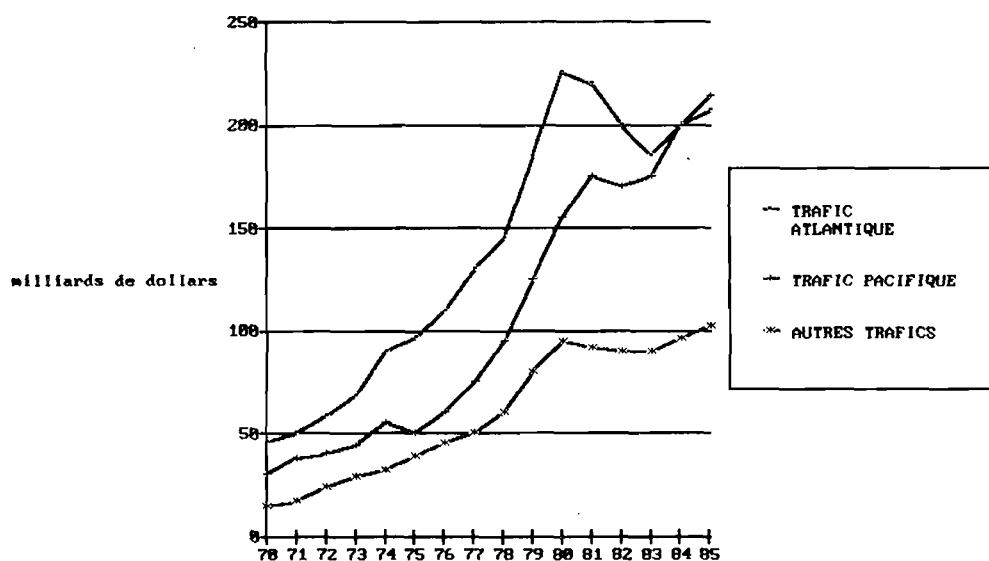
#### I. LES EVOLUTIONS SUR LE MARCHE PORTUAIRE.

Sur la façade atlantique comme sur la façade méditerranéenne, la concurrence entre les ports européens se renforce. Polarisée sur le trafic de marchandises diverses conteneurisées, elle exige de la part des ports des investissements de plus en plus lourds, notamment pour les superstructures, et la mobilisation de toutes les professions qui composent les chaînes de transport modernes. En conséquence, le nombre de ports pouvant prétendre au rang de port international tend à se réduire.

##### 1.1 Les perspectives de trafic en Europe.

###### 1.1.1. Le déplacement des échanges.

Les flux transatlantiques de marchandises, qui ont longtemps constitué la composante la plus dynamique du commerce maritime mondial, sont directement affectés par le ralentissement de la croissance économique depuis 1975. Leur part dans le commerce mondial de marchandises a régressé de 15,3 % à 10,8 % entre 1963 et 1984, alors que celle des échanges transpacifiques croissait de 5,7% à 11,2% .



Aujourd'hui, six des dix premiers ports mondiaux en tonnage sont situés en Asie et, en 1987, Hong-Kong devançait Rotterdam pour le trafic de conteneurs.

Cette évolution n'est peut-être pas irréversible. Elle dépend largement du rythme de croissance relatif des zones Pacifique et Atlantique.

En outre, deux évolutions directement liées à la création du grand marché européen en 1992, affecteront les trafics maritimes et portuaires européens :

- la croissance du commerce intra-européen.

A l'exception du trafic transmanche, maritime par nature, les échanges entre pays européens s'effectuent principalement par voie terrestre. Si l'instauration du marché intérieur européen devait s'accompagner d'une réduction des échanges extra-européens, les ports comme les armements européens, pourraient voir leur activité réduite au bénéfice des modes d'acheminement terrestre (route, fleuve, fer).

- le rééquilibrage de l'Europe vers le Sud

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE, l'abaissement du centre de gravité économique de l'Europe vers le Sud, et à plus long terme, le développement de l'Afrique septentrionale, dont la population devrait passer de 120 millions en 1980 à 215 millions en l'an 2000, sont susceptibles de favoriser les ports de la façade méditerranéenne : Marseille, Gênes, Barcelone.

L'accroissement des flux sud-européens pourrait alors susciter l'émergence d'un grand port européen du Sud, imposant à ses concurrents un niveau de compétitivité élevé. Jusqu'alors relativement protégée de la concurrence que se livrent, au Nord, les grands ports européens, la façade méditerranéenne pourrait connaître dans un avenir proche, une profonde restructuration des parts de marché portuaires.

1.1.2. Le relatif déclin des trafics de vrac.

Le trafic des vrac liquides (produits pétroliers, gaz liquides) et solides (minerais, céréales) semble condamné à un relatif déclin. A titre indicatif, depuis 1980,

l'offre de transport de vracs secs a progressé de 3 % par an tandis que les volumes acheminés n'ont cru que de 1,9 %.

Les principaux ports français ont, dans le passé, largement fondé leur politique d'investissement sur ce type de trafic, important en volume, mais peu créateur de valeur ajoutée. Les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, et la baisse durable de la demande de ces marchandises, ont remis en cause les débouchés traditionnels des ports français.

### 1.1.3. Le développement du trafic de marchandises diverses.

Le trafic de marchandises diverses -produits manufacturés et biens intermédiaires emballés- constitue le principal enjeu de la compétition interportuaire en Europe. La polarisation de la concurrence sur ce type de trafic s'explique par ses caractéristiques : c'est un trafic riche, dynamique, international et sophistiqué.

#### - un trafic riche.

Le trafic de marchandises diverses, largement conteneurisé, représente un tiers du tonnage mondial, mais les deux tiers de la valeur des marchandises échangées par mer. La richesse de la marchandise est un atout pour un port dans la mesure où elle attire les navires, à la recherche de taux de fret rémunérateurs pour rentabiliser leurs escales. Réciproquement, d'après les autorités portuaires des ports du Nord, la présence de navires attire la marchandise.

#### - un trafic dynamique.

Le trafic de marchandises diverses bénéficie de l'accroissement tendanciel de la part des produits manufacturés dans le commerce international. Ainsi, le seul trafic de conteneurs, concentré sur les trois principales routes maritimes (Etats-Unis/Europe, Etats-Unis/Extrême-Orient, Extrême-Orient/Europe) a été multiplié par 7,4 entre 1970 et 1985.

D'ici à l'an 2 000 (1), il devrait croître encore, passant de 56 millions d'E.V.P. (équivalent vingt pieds) à 76 millions d'EVP en 1990 et 115 millions d'E.V.P. en 2 000. Les routes les plus concernées par cette expansion pourraient être les liaisons Europe/Amérique Centrale et du Sud et Europe/Sud-Est Asiatique. A l'inverse, on admet actuellement que le trafic conteneurisable sur l'Atlantique Nord est totalement conteneurisé.

#### - un trafic international.

A côté du trafic lié au commerce extérieur d'un pays, existent deux types de trafic, le transit international et le transbordement, sur lesquels se concentre la concurrence entre les ports européens et pour lesquels la "préférence nationale" est inopérante. La part relative de ces trafics est un bon indicateur du degré d'internationalisation des ports.

Le transit international est, pour les ports européens, un marché disputé, particulièrement révélateur des avantages de compétitivité. Ainsi, les ports belges et néerlandais attirent 60% des conteneurs pleins en transit international, en provenance ou à destination de Suisse et d'Italie.

---

1 "World Container Ports to 2 000" Ocean Shipping Consultants (1986)



Le transbordement (ou "feeder"), trafic en plein essor, est lié à la massification et à la concentration des flux sur un nombre limité de ports, à partir desquels la marchandise est éclatée ou transbordée puis acheminée par cabotage vers des ports de moindre taille : les trafics concernant les îles britanniques, l'Europe du Sud-Ouest (Espagne, Portugal), la côte occidentale d'Afrique, le Maroc, seront sans doute dans les années à venir l'objet d'une forte rivalité.

#### - un trafic sophistiqué.

Les principales innovations survenues dans les trente dernières années en matière de technique, d'organisation et d'équipement, sont liées au développement du trafic de marchandises diverses. L'essor du conteneur depuis son apparition en 1956, en est l'illustration la plus nette. Plus qu'aucune autre innovation, le conteneur cristallise les mutations en cours sur le marché du transport : les outils bien sûr, mais aussi les conceptions traditionnelles du transport et de l'insertion du port dans la chaîne de transport sont modifiés par la "révolution du conteneur".

### **1.2. L'adaptation des outils et des infrastructures.**

#### 1.2.1. L'adaptation des équipements portuaires.

Le développement du conteneur n'est pas étranger à la course à l'investissement que se livrent aujourd'hui les ports européens. Aux portiques embarqués se sont rapidement substitués des équipements de manutention terrestres nécessitant de la part des ports des investissements en infra et superstructures de plus en plus coûteux.

Le projet du Port Rapide Aval au Havre, le projet de terminal à conteneurs sur l'Escaut à Anvers, les récents équipements du Port Ouest de Dunkerque ou le gigantesque terminal de Rotterdam -ECT (Europe Container Terminus)- témoignent des efforts consentis pour capter un trafic désormais stratégique.

Mais, en même temps que les ports renforcent leur intensité capitaliste et se dotent d'outils performants pour attirer les armateurs, ceux-ci deviennent plus mobiles, aggravant ainsi les risques de sous-utilisation des équipements. Un exemple récent a mis en lumière ce danger permanent qui pèse aujourd'hui sur les ports européens, contraints à investir massivement pour attirer ou conserver les gros armements.

En mars 1988, l'armement américain Sealand annonçait son intention de quitter Rotterdam pour Anvers. Pour le principal opérateur de Rotterdam, ECT, ce départ signifiait une perte de 400 000 conteneurs par an et la remise en cause de sa place de leader européen du conteneur. L'économie locale aurait perdu 2,6 milliards de florins : un choc difficilement supportable.

Pour retenir Sealand, le gouvernement néerlandais et le port de Rotterdam ont accepté d'investir 110 millions de florins dans de nouveaux terminaux.

Au trafic et aux équipements engendrés par la conteneurisation s'ajoutent donc les risques inhérents à la structure oligopolistique du marché. Dans cette compétition, le soutien des pouvoirs publics apparaît déterminant quelles que soient les protestations de libre concurrence, aujourd'hui de rigueur.

### 1.2.2. L'adaptation des matériels et des infrastructures de transport.

Le développement du conteneur a des conséquences également sensibles sur les moyens de transport et les infrastructures terrestres. Le conteneur, élément normalisé, impose sa norme aux modes de transport terrestre et maritime ainsi qu'à leurs infrastructures. Les ports doivent pouvoir accueillir des porte-conteneurs de la quatrième génération (plus 3 000 E.V.P.). Les pouvoirs publics doivent envisager l'aménagement des infrastructures routières et ferroviaires pour permettre la circulation des conteneurs.

La dépendance des équipements envers un élément normatif unique comporte des risques évidents : une modification de la norme du conteneur peut frapper d'obsolescence véhicules et infrastructures. Ainsi, la diffusion aux Etats-Unis, depuis 1983, de conteneurs "hors normes ISO", plus longs (48'), plus larges (8'6") et plus hauts (9'6"), déjà utilisés sur les liaisons transpacifiques, pose-t-elle un problème à certains pays européens.

La vitesse de diffusion en Europe de ce type de conteneur est encore difficile à évaluer. Une projection du port du Havre estime à 100 000 le nombre de conteneurs "hors normes" transitant par le Havre en l'an 2 000. D'ici là, un effort important de rénovation des ouvrages d'art ferroviaires haut-normands, dont le gabarit est inadapté, devra être consenti par la France.

L'adaptation du port aux trafics en forte croissance n'est plus de son seul ressort : elle dépend des performances et des infrastructures de la chaîne de transport dans son ensemble.

### **1.3. L'organisation de la chaîne de transport.**

Dans ce domaine, deux éléments apparaissent déterminants. D'une part, la chaîne de transport associe des intervenants divers, d'autre part, les armements s'efforcent de plus en plus de maîtriser l'organisation de la chaîne de transport, ce qui favorise la concentration du trafic dans un nombre limité de ports.

#### 1.3.1. La diversité des intervenants dans la chaîne de transport.

La chaîne de transport, prestation unique offerte sur le marché, est en réalité l'addition de nombreuses prestations fournies par des professions hétérogènes. Certaines de ces professions jouissent d'un monopole de droit (dockers), d'autres exercent un service public (douanes, autorités portuaires), d'autres enfin sont soumises à la concurrence.

Chacune, pour sa part, a une responsabilité dans la compétitivité, l'efficacité, la fiabilité de la chaîne de transport.

Dans les années à venir, c'est de la capacité de ces différents intervenants à coopérer et à partager un souci commun de compétitivité que dépendront les performances des différents systèmes de transport en compétition sur le marché européen.

La seconde conclusion que l'on peut tirer de l'intégration des différentes prestations de transport dans une prestation unique, est l'apparition d'une fonction nouvelle, celle d'organisateur de la chaîne de transport.

### 1.3.2. L'emprise des armements sur la chaîne de transport.

Les armements sont conduits en effet, de plus en plus à maîtriser l'organisation de la chaîne logistique. Selon une enquête réalisée au Havre , les armements maîtriseraient directement 60% des mouvements routiers et ferroviaires de conteneurs, les transitaires et les commissionnaires de transport 25% et les chargeurs 15%.

L'intérêt des armements à maîtriser l'organisation du transport terrestre précédant ou relayant le transport maritime est double : la maîtrise de la chaîne logistique permet, en premier lieu, de réguler l'approvisionnement en conteneurs des navires. En second lieu, elle constitue une marge de manoeuvre supplémentaire : une prestation intégrée (cotation unique d'acheminement dite de "bout en bout") permet à l'armateur de retrouver vis-à-vis des outsiders, une liberté de tarification que n'autorisent pas les tarifs confédéraux.

### 1.3.3. La concentration des flux.

La prépondérance des armements dans l'organisation de la filière logistique a des conséquences directes sur les ports.

Les armements en premier lieu, favorisent la concentration des flux dans un port particulier, pour limiter le nombre de touchées. Ce souci d'économie a donné naissance aux "services autour du monde" réalisés par de grands navires porte-conteneurs desservant un nombre limité de ports, à partir desquels sont organisés des circuits de redistribution par voie maritime ou terrestre. Cette évolution est bien entendu profitable aux grands ports, mais les expose, du fait de la mobilité des lignes, à des variations de trafic de grande ampleur.

En second lieu, en effet, les armements déterminent leur choix d'escale en fonction des coûts, de la fiabilité et de la qualité des prestations offertes. Ils ne sont pas attachés durablement à un port ou même à un type de navires. La concentration des flux va de pair avec leur volatilité.

Ces différentes évolutions permettent de penser que dans les années à venir, la compétition entre ports européens pourrait se réduire à un nombre limité de ports de taille internationale, se disputant un nombre également limité d'armements, outsiders ou non, de très grande taille. Ces armements proposeraient des prestations de transports globales, en recourant à la sous-traitance pour les maillons terrestres, et offriraient ces prestations sur le marché à un prix unique.

Ils sélectionneraient tel ou tel port, d'une part en fonction des avantages de compétitivité du port, d'autre part des possibilités de composer, à partir de ce port, des chaînes de transport de qualité et de moindre coût.

De son côté, le chargeur comparerait les prestations globales offertes sur le marché et se déterminerait en fonction de deux éléments : le rapport prix/qualité et la nécessité de répartir les risques entre chaînes de transport concurrentes.

Ces perspectives volontairement simplifiées peuvent servir de référence pour évaluer les chances des ports français à concourir demain au tout premier rang des ports européens.

## II. LES PERFORMANCES DES PORTS FRANÇAIS.

Pour répondre aux exigences de la compétition internationale, les ports français devront, dans les prochaines années, se placer sur les marchés en croissance, développer et rentabiliser équipements et infrastructures et s'insérer dans des chaînes de transports compétitives.

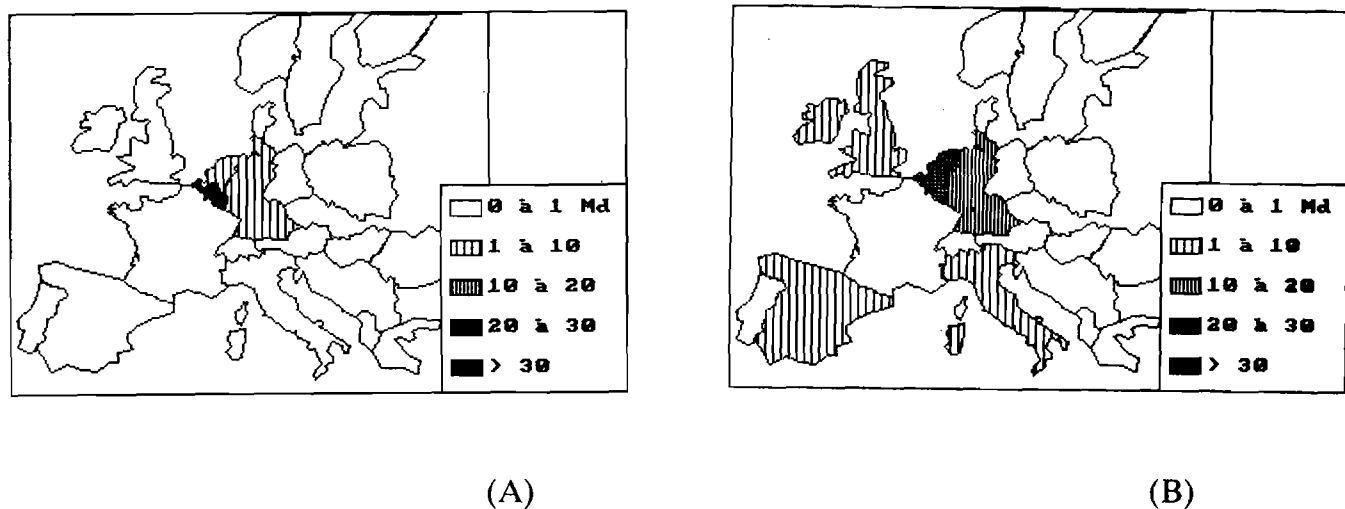
Au regard de ces objectifs, les ports français présentent des atouts et des faiblesses inégaux, qui déterminent une nouvelle hiérarchie.

### 2.1. Les déterminants de la compétitivité.

#### 2.1.1. L'érosion des parts de marché.

- La faiblesse du trafic international des ports français.

Les ports français ont perdu dans les dernières années des parts de marché. De nombreux chargeurs français et étrangers choisissent de préférence les ports étrangers, notamment les ports du Nord. En 1987, la valeur des marchandises importées ou exportées en France par Rotterdam, Anvers ou Zeebrugge équivaut à respectivement 90 et 49 milliards de francs. Les schémas suivants montrent l'attraction des ports des pays européens sur le commerce extérieur français (en milliards de francs).

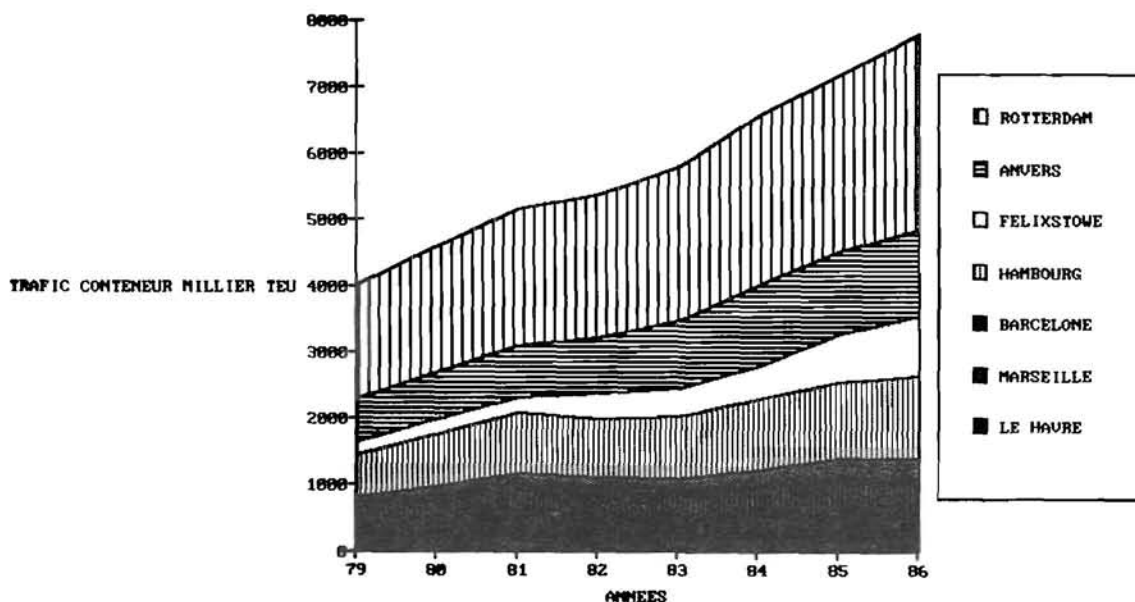


Exportations (A) et importations (B) françaises transitant par les ports européens.

Cette situation serait moins préoccupante si, par ailleurs, les ports français parvenaient à attirer la marchandise étrangère. Tel n'est pas encore le cas : le transbordement comme le trafic international des ports français sont encore insuffisamment développés, comparativement à leurs concurrents belges et néerlandais.

- La stagnation du trafic de conteneurs.

L'analyse par type de trafic révèle en outre la faiblesse des ports français en matière de trafic de marchandises diverses et notamment de trafic conteneurisé. La part du marché européen des deux principaux ports français, Marseille et le Havre, est passée de 14,6% en 1981, à 11,2% en 1986.



Cette érosion a bénéficié aux ports traditionnellement bien implantés sur ce marché (Anvers, Rotterdam) mais également à de nouveaux concurrents : Barcelone en Espagne et Felixstowe en Grande-Bretagne, bien que dotés de statuts fondamentalement différents, ont respectivement accru leur trafic de conteneurs de 10,4% et de 22,2% par an sur la période 1979-1986.

Parmi les facteurs explicatifs de cette évolution défavorable, certains relèvent de facteurs historiques et géographiques, d'autres tiennent à l'insuffisante compétitivité des ports français.

### 2.1.2. La dispersion des ports français.

La France est dotée de nombreux ports de taille moyenne alors que l'évolution du marché favorise la concentration des lignes maritimes et partant, de la marchandise dans les grands ensembles portuaires. Cette concentration assure des économies d'échelle mais surtout, elle permet de répondre aux attentes des chargeurs et des armateurs, c'est à dire de la clientèle du port.

Aux chargeurs, elle garantit une large palette de destinations, une fréquence de lignes élevée et la possibilité de faire jouer la concurrence entre un plus grand nombre d'offreurs, membres des conférences maritimes ou outsiders

Aux armateurs, elle assure des débouchés et une meilleure utilisation des navires.

Les ports français, nombreux mais de taille souvent insuffisante, satisfont difficilement à ces critères, même si certains, comme le Havre avec ses 220 lignes régulières reliant 530 ports dans le monde, peuvent rivaliser avec les ports du Nord comme Anvers (300 lignes régulières desservant 800 ports).

### 2.1.3. Des avant-pays marqués par le passé colonial.

Les armements et les ports français sont encore largement tournés vers des zones géographiques à faible croissance, en particulier la côte occidentale d'Afrique. En revanche, la desserte du continent américain et de l'Extrême Orient est insuffisamment développée, ce qui pourrait expliquer que 50% du trafic maritime français transitant par la Belgique concerne l'Amérique.

Certains ports français ont su néanmoins diversifier leurs avant-pays : sur les 36 lignes régulières entre la France et l'Asie (Extrême-Orient et sous-continent indien), 23 touchent le Havre, tandis que Marseille accueille 11 lignes et Dunkerque 2.

### 2.1.4. Une position géographique excentrée.

Les ports français, à la différence des ports du Nord adossés à la "Lotharingie industrielle", sont réputés souffrir de la faiblesse économique de leur arrière pays : "pays vide", selon l'expression de Fernand Braudel. Ce jugement, fondé pour l'essentiel, doit cependant être nuancé.

En premier lieu, un port comme Marseille est placé au croisement de trois axes commerciaux en développement : Londres/Rome, Rome/Madrid, Lyon/Madrid, ce qui n'empêche pas un nombre croissant de chargeurs situés dans son orbite proche (la région Rhône/Alpes) de préférer les ports du Nord, Gênes ou Barcelone.

En second lieu, un handicap en terme de pré et post-acheminement peut être compensé par une position favorable sur le plan nautique. Ainsi, le Havre se trouve à deux heures seulement de la route maritime la plus fréquentée du globe alors qu'Anvers en est à six heures. En outre, le Havre est le premier port d'Europe continentale touché en venant de l'Atlantique, ce qui permet, pour les chargeurs, des délais de transport plus courts et, pour les armateurs, la possibilité de gagner un ou deux jours en transbordant au Havre la marchandise à destination de la Grande-Bretagne, de l'Europe du Sud-Ouest ou de l'Afrique.

Enfin, la notion d'"hinterland", entendue à tort comme un marché réservé, a de moins en moins de sens pour les ports européens à vocation internationale. Le développement des infrastructures de transport en France et l'intégration croissante des marchés européens d'ici à 1992 accroîtront encore dans les prochaines années, le marché potentiel des ports français. Leurs parts de marché dépendront essentiellement de leur compétitivité et de leur agressivité commerciale.

## **2.2. Le positionnement des ports français.**

Depuis deux ans, l'amélioration de la compétitivité-coût des ports français a fait l'objet d'efforts particuliers, notamment de la part de certaines professions. Deux exemples illustrent cette évolution favorable :

Grâce à des accords locaux conclus depuis 1986 dans un climat de large concertation, le nombre de dockers a été réduit. Cette réduction a eu des effets tangibles, bien qu'inégaux selon les ports, sur le coût de passage portuaire. Ainsi, au Havre, le coût de manutention d'un conteneur a baissé de 1000 francs à 900 francs, ce qui correspond à la norme anversoise.

Par ailleurs, la TRO (Tarification Routière Obligatoire), qui pénalisait les ports français en maintenant des écarts supérieurs à 20% entre les tarifs des transporteurs routiers français et belges est en voie de démantèlement.

Ces deux progrès sont significatifs d'une réelle prise de conscience des menaces pesant sur les professions portuaires à court et moyen terme. Il faut poursuivre dans cette voie et résoudre, en particulier, deux des principales difficultés des ports français : la sous-utilisation de leurs outils et leur faiblesse commerciale .

### 2.2.1. La sous-utilisation des outils portuaires.

La compétition entre les grands ports européens se livre, pour une bonne part, sur le terrain des équipements portuaires. Le problème de l'allocation des ressources et du choix des investissements est aujourd'hui décisif, d'une part parce que les usagers des ports sont, à juste titre, de plus en plus exigeants en matière d'équipements, d'autre part parce qu'un mauvais investissement est un choix difficilement réversible, qui se répercute sur les coûts du port. Or, les ports français ont manifesté par le passé une nette propension à réaliser des investissements parfois inadaptés aux évolutions du marché.

Dans son rapport de 1987, la Cour des Comptes a critiqué les investissements réalisés par les ports autonomes pour la réception des pondéreux. Entre 1977 et 1986, la capacité des terminaux de pondéreux des ports autonomes a en effet été augmentée de 45% alors que le trafic de pondéreux restait stable. Or, ces nouveaux terminaux ont représenté des engagements financiers importants.

Au total, près d'un milliard et demi de francs a été dépensé, le plus souvent sur la base de prévisions infirmées par les faits à partir de 1974. Il va de soi que la compétitivité des ports autonomes, qui ont financé près des deux tiers de l'effort d'équipement, n'a pu que souffrir de ces investissements devenus superflus.

Les avertissements de la Cour des Comptes sur le risque de prolifération d'équipements de même nature dans les ports français ne semblent pas toujours suffisamment écoutés. Ainsi, de nombreux ports français, indifférents au risque de surinvestissement, se découvrent une vocation pour le trafic de conteneurs :

Calais, par exemple, envisage de s'équiper en terminaux à conteneurs alors que Dunkerque, à moins de vingt kilomètres, parvient difficilement à rentabiliser ses équipements récents du Port-Ouest. De même, Rouen, poursuivant sa diversification, souhaite développer son trafic de conteneurs, alors que son voisin havrais détient une réelle supériorité pour ce type de trafic.

Il est vrai que la multiplication des équipements n'est pas le propre des ports français : Anvers souffre aujourd'hui de la création du port de Zeebrugge par l'Etat belge. Néanmoins, dans le cas français, la persistance de la dispersion ou de l'inadaptation des investissements, paraît d'autant plus inquiétante qu'elle s'accompagne d'une certaine difficulté à rentabiliser les équipements existants.

### 2.2.2. La faiblesse de l'image commerciale des ports français.

A la différence des ports du Bénélux, commerçants avant d'être bâtisseurs, les ports français vendent difficilement leur savoir-faire, les performances de leurs outils et leurs avantages naturels. Le meilleur indicateur de cette faiblesse est la difficulté qu'ont nos ports à redresser leur image auprès des chargeurs étrangers ou français en dépit de progrès réels de compétitivité.

Les ports français ont la réputation d'être plus chers que leurs concurrents ce qui, à l'examen des tarifs réellement pratiqués, s'avère souvent inexact. A titre d'exemple, en 1987, le Havre présentait un désavantage de 5% par rapport à Anvers, mais un avantage de 8% sur Rotterdam et de 17% sur Hambourg pour le "container service charge", quote-part des frais de passage portuaire que facture l'armateur au chargeur. Cet avantage ne semble pas toujours perçu par les clients du Havre.

De même, les ports français sont considérés comme peu fiables ; les risques de grève y sont présumés plus importants qu'ailleurs. Là encore, cette image, justifiée pour certains ports, doit être nuancée : aucun port européen n'est à l'abri d'une grève, comme l'ont démontré les récentes grèves à Rotterdam, à Gênes et à Barcelone.

En outre, les concurrents des ports français savent exploiter les défaillances de leurs rivaux pour conforter leur propre image de fiabilité. La lecture du "Lloyd anversois", organe de presse très diffusé dans les milieux maritimes, en offre la démonstration. En comparaison, les ports français ont des moyens de communication et de promotion commerciale insuffisamment développés.

Sur le plan de l'image comme sur celui de la présence commerciale à l'étranger, du marketing ou du négoce, les ports français semblent fortement pénalisés. Ces handicaps témoignent de la fragilité des communautés portuaires françaises, au regard de la forte culture marchande des ports du Nord.

### **2.3. La nouvelle hiérarchie des ports français.**

Les conditions très dures de la compétition internationale conduisent à réexaminer la hiérarchie traditionnelle des ports français. Sur les six ports autonomes maritimes, trois, Marseille, le Havre et Dunkerque dans une moindre mesure, semblent avoir la taille critique pour prétendre jouer un rôle international. Les autres ports pourront développer des marchés et des activités spécifiques

#### 2.3.1. Des ports internationaux.

Après une difficile conversion due à la chute du trafic pétrolier, le port du Havre dispose de nombreux atouts, notamment pour le trafic de conteneurs sur lequel il fonde son avenir. Ce trafic a progressé de 15 % en 1987, une croissance plus rapide que celle des concurrents directs, Anvers notamment, dont le trafic de conteneurs est le double de celui du Havre. Le projet du Port Rapide Aval devrait d'ici 1990 accroître encore l'attrait du port haut-normand.

A l'heure actuelle, Le Havre est armé de solides atouts pour rivaliser avec Anvers et Rotterdam : une communauté portuaire active, qui a su se regrouper autour d'une stratégie de développement cohérente, un climat social favorable à l'amélioration de la compétitivité, enfin la perspective d'une bonne desserte routière via notamment la liaison Le Havre-Amiens-Saint Quentin, prévue par le plan autoroutier d'avril 1987.

Marseille en revanche, malgré des avantages naturels remarquables montre des signes inquiétants de faiblesse. Le repli du trafic de marchandises diverses (moins 5% en 1987), s'ajoutant à celui des hydrocarbures (-11%) reflète l'érosion de la compétitivité du port.



Fortement menacée par la concurrence d'Anvers, mais également de Barcelone, de Gênes et de Livourne, Marseille souffre d'une sous-utilisation importante de ses équipements portuaires, coûteuse et défavorable à l'initiative privée. Le climat social y est particulièrement tendu. La récente grève des dockers a dégradé encore l'image du port marseillais et détourné durablement certains trafics vers ses concurrents. Plus inquiétante est la difficulté de la communauté portuaire locale désunie, à prendre en charge l'avenir de son port.

Pour de nombreux observateurs du milieu portuaire européen, Marseille pourrait dans les prochaines années connaître un relatif déclin, au bénéfice de Barcelone, son dynamique concurrent espagnol.

Dunkerque se caractérise par un trafic polyvalent, une palette de services diversifiés, une politique active d'investissement.

Mais Dunkerque subit encore le poids du passé : une industrialisation portuaire ancienne, une politique de conteneurisation tardive. La communauté portuaire dunkerquoise fonde ses espoirs de développement sur le trafic de transbordement qu'engendrera le lien fixe transmanche,.

### 2.3.2. Des ports moyens et locaux.

Tous les ports français n'ont pas vocation à rivaliser avec Rotterdam ou Anvers, les meilleurs ports du monde sur un marché européen sans frontière. Ce constat, difficile à admettre pour des ports qui ont longtemps cru que l'offre créait la demande, n'interdit ni la spécialisation, ni la diversification, ni la desserte de l'économie locale.

Ainsi, Rouen, premier port céréalier d'Europe, dispose d'un marché adapté à ses capacités. Nantes-Saint Nazaire, aujourd'hui engagé dans une intelligente diversification vers le négoce et les services financiers peut également développer une identité compatible avec les intérêts régionaux.

Quant aux ports de plus faible taille, gérés par les Chambres de Commerce et d'Industrie pour la plupart, ils peuvent offrir aux économies locales, d'indispensables débouchés sur l'extérieur, au moyen par exemple, de lignes de cabotage reliées aux ports internationaux. Leur taille réduite les met à l'abri de certaines contraintes (absence de monopole de la manutention dans certain cas) et leur garantit une autonomie réelle.

Le système portuaire français, dans les années à venir, devra rechercher une nouvelle prospérité à travers les voies de la complémentarité. Il est actuellement surdimensionné et pourtant il ne comprend pas de grand port international leader sur son marché. Il est disséminé sur l'ensemble de nos façades maritimes, et pourtant, il ne permet pas de disposer d'un réseau efficace dans lequel chaque port, avec ses atouts propres, contribuerait à une meilleure circulation des marchandises.

## **III. LES VOIES DE LA COMPETITIVITE.**

La définition d'objectifs à moyen terme pour les ports français pose, au préalable, un problème de méthode. A la différence d'une entreprise, dont la finalité peut se rattacher à des objectifs économiques simples, les ports sont au confluent d'intérêts parfois contradictoires. Trois logiques dominent le problème portuaire : la logique du marché, la logique du développement local, la logique de l'indépendance nationale.

### 3.1. Des logiques contrastées.

#### 3.1.1. La logique du marché

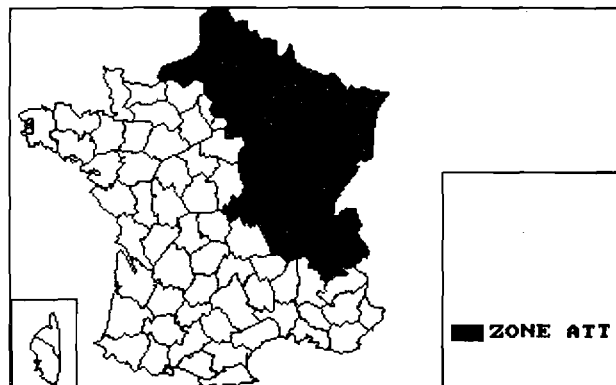
Les ports se prêtent volontiers à une analyse en termes purement économiques, même si leurs statuts (port autonome en France et en Espagne, port communal aux Pays-Bas et en Belgique) relèvent d'une conception de droit public. Dans la pratique, les ports, notamment les plus performants, fonctionnent comme des entreprises, certains comme Felixstowe en Grande-Bretagne ayant un statut de droit privé.

Appliquée aux ports européens, la logique du marché voudrait que la concurrence joue librement et que les seuls critères à retenir pour évaluer l'avenir d'un port soient sa rentabilité ou sa compétitivité.

De fait, les chargeurs français adoptent de plus en plus une approche de ce type. Le coût du transport est une part substantielle du coût de revient de la marchandise, la fiabilité du mode de transport dépend du respect des délais de livraison : le choix du port par le chargeur relève d'une appréciation économique.

Pour certains, les pouvoirs publics devraient se rendre à cette logique des avantages comparés et renoncer à toute ambition internationale pour les ports français, plus coûteux et moins efficaces que leurs concurrents belges ou néerlandais. Les commerçants anversois ne proclament-ils pas déjà Anvers premier port français ?

Zone d'attraction du port d'Anvers (à partir des données de l'OEST).



Cette approche est sans doute excessive. En premier lieu, le marché portuaire n'est pas un marché transparent. L'Etat et les collectivités locales subventionnent les ports dans tous les pays européens, comme l'a montré l'exemple précité de Rotterdam. En second lieu, certains ports français, Le Havre notamment, font actuellement la démonstration de leur aptitude à concurrencer leurs rivaux les plus performants.

La logique du marché, poussée à l'excès, condamne la filière portuaire française sans considérer, port par port et de manière réaliste, les atouts dont elle dispose. En revanche, utilisée avec pragmatisme, elle peut constituer le fil conducteur d'une réflexion à moyen et long terme sur les ports français.

### 3.1.2. La logique du développement local.

Les ports, en raison de la main d'oeuvre qu'ils emploient, des activités qu'ils génèrent directement ou indirectement, jouent un rôle moteur dans l'économie locale.

Ainsi, le port d'Anvers génère-t-il directement 75 000 emplois, celui du Havre 37 000 emplois, soit un emploi sur trois dans le bassin d'emploi du Havre, selon l'INSEE. De même, en termes de finances locales, l'activité portuaire havraise au sens large (ports plus industries) engendre plus de 10 % des ressources des collectivités locales, provenant des taxes foncières et professionnelles en Seine-Maritime. Ce qui est vrai pour les grands ports l'est également pour les ports de faible taille.

La logique des intérêts locaux présente des risques évidents. Dans la mesure où les régions portuaires connaissent des taux de chômage souvent élevés (25% à Dunkerque, 20% à Nantes-Saint Nazaire), le développement du port est une tentation permanente pour les responsables locaux. Or, les investissements portuaires stimulent sans doute l'activité locale au moment de leur réalisation mais posent ensuite des problèmes d'exploitation et de rentabilité. En Belgique, le port de Zeebrugge, construit sous la pression des acteurs locaux, en est un exemple.

En matière portuaire, la logique du développement local doit concorder avec la logique du marché. C'est alors qu'elle engendre durablement des emplois et fortifie le tissu économique local.

### 3.1.3. La logique de l'indépendance nationale.

Sur le plan militaire, la nécessité de disposer de ports nationaux et indépendants est une évidence. Des ports moyens et polyvalents, comme La Pallice, s'intègrent dans notre dispositif de défense.

Sur le plan économique, dans la mesure où la France s'engage davantage dans le processus d'intégration européenne, il serait paradoxal qu'au nom du commerce extérieur français, soient maintenus artificiellement des ports par ailleurs désertés, parce que trop coûteux. La logique du marché peut se concilier parfaitement avec la logique de l'indépendance nationale, dès lors que nos ports sont compétitifs.

Les différentes logiques en oeuvre en matière portuaire ne sont pas a priori incompatibles : des ports compétitifs sur le plan économique contribuent à la fois au développement local et à l'indépendance nationale. Elles peuvent être contradictoires dès lors qu'elles s'inscrivent à contre courant d'évolutions irréversibles : le "protectionnisme portuaire" invoqué parfois au nom de l'indépendance nationale et du maintien des emplois locaux, ne semble salubre ni pour les ports ni pour les entreprises françaises.

## **3.2. Rentabiliser les outils, mobiliser les hommes.**

La capacité des ports français à s'adapter aux évolutions en cours repose sur leurs deux principales richesses : les outils et les hommes. Les pouvoirs publics peuvent contribuer à l'amélioration des outils et des infrastructures ; ils peuvent également favoriser la conversion des hommes, en levant notamment certaines entraves réglementaires. Ils ne peuvent cependant prendre seuls en charge l'avenir des ports français qui appartient, en dernier lieu, aux communautés portuaires elles-mêmes.

- Mobiliser les hommes nécessite la suppression des obstacles réglementaires à une plus grande flexibilité des professions portuaires ainsi qu'un important effort de formation pour préparer ces professions aux outils de demain. Mobiliser les hommes, c'est aussi faire confiance en leurs capacités à créer de nouveaux services, de nouvelles activités et de nouveaux marchés.

- Rentabiliser les outils suppose aujourd'hui que l'on définisse de nouvelles méthodes d'investissement, associant davantage les partenaires privés et s'appuyant sur des analyses économiques du marché. Cela suppose également que l'Etat se comporte en actionnaire, alloue ses ressources en fonction de critères économiques et laisse à ceux qui en ont la charge, la liberté de gérer les ports.

## CHAPITRE DEUXIEME

### RECONVERTIR LES PRATIQUES ET LES HOMMES

Face aux mutations du marché portuaire européen, notre système professionnel apparaît complexe, marqué par des pratiques anciennes et des statuts protégés. A l'intérieur des ports, la manutention est pénalisée par la rigidité du régime des dockers et les sureffectifs. Les modes de pré et post acheminement sont par ailleurs insuffisamment compétitifs pour offrir aux ports français la logistique qui leur est nécessaire.

Dans les grands ports européens, en Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en RFA, les professionnels se préparent à l'Europe des transports. Des mouvements de concentration se dessinent, des réseaux commerciaux se constituent, de nouvelles technologies sont introduites afin d'améliorer la circulation de la marchandise et de l'information tout au long de la chaîne de transport.

A moyen terme, la survie des professions portuaires nationales suppose l'adaptation des réglementations professionnelles et des formations, la modernisation des outils et l'ouverture sur l'Europe.

#### I. ADAPTER LES PROFESSIONS AUX DEFIS DE LA CONCURRENCE.

##### 1.1. Les métiers du port.

Le "passage au port" de la marchandise recouvre des activités et des intérêts divers : le service de la marchandise et le service du navire, l'activité privée et le service public s'intègrent dans un réseau de procédures et d'opérations, pour agir sur les trois déterminants essentiels de la compétitivité: le coût , la rapidité et la fiabilité du passage.

##### 1.1.1 Une multiplicité d'intervenants.

A titre d'illustration, l'acheminement d'un lot de porcelaine depuis Limoges jusqu'à New York pourrait se dérouler dans les conditions suivantes :

L'industriel (le chargeur) confie à un commissionnaire de transport le soin d'organiser l'acheminement de la marchandise jusqu'à sa destination finale. Celui-ci assume vis à vis de son client porcelainier une obligation de résultat. Il fait appel à un transporteur routier qui achemine la marchandise au Havre et la remet à un transitaire.

Ce dernier organise, exécute ou fait exécuter le déplacement de la marchandise dans le port. Le stockage de la porcelaine et son empotage dans un conteneur seront effectués pour son compte par une société de manutention, exploitant des entrepôts et des engins de manutention sur le port. Lui-même effectuera directement les opérations de dédouanement de la marchandise.

C'est ensuite le manutentionnaire qui chargera le conteneur sur le navire. Il est vraisemblable que le transport maritime de la porcelaine aura fait l'objet d'un contrat de transport entre l'agent maritime, représentant l'armateur exploitant le navire, et le commissionnaire de transport, organisateur de la prestation globale de transport. Il est également vraisemblable que, pendant la durée de son escale, ce navire aura bénéficié d'une assistance technique, réalisée par le consignataire du navire.

Lorsqu'il partira pour New York, ce lot de porcelaine aura nécessité la coordination de nombreuses opérations dans le port et l'intervention de professions complémentaires, liées par des relations complexes de sous-traitance.

### 1.1.2. La confusion des intérêts sur la place portuaire.

L'organisation portuaire française se caractérise par une certaine confusion, d'une part entre les intérêts de la marchandise et ceux du navire, d'autre part entre l'intérêt privé et l'intérêt public.

Ainsi, c'est bien souvent la même personne, ou la même entreprise, qui défend les intérêts du chargeur, en tant que transitaire, et les intérêts de l'armateur, en tant que consignataire du navire. Ce cumul de responsabilités paraît difficilement acceptable sur le plan commercial.

De même, certains personnels du port comme les grutiers ou les conducteurs d'engins, dotés d'un statut de droit public très protecteur, ont un monopole sur la conduite de grues et de portiques dont l'exploitation, et en définitive la rentabilité, dépend d'opérateurs privés.

Parallèlement, certains services publics restent étrangers aux contraintes commerciales du port. Les douaniers notamment ne devraient travailler, selon l'arrêté du 10.08.1954, qu'entre 7 heures et 19 heures les jours ouvrables.

Le travail "hors heures" n'étant ni obligatoire ni suffisamment rémunéré pour attirer des volontaires, il arrive que, dans les ports français, le navire comme la marchandise subissent des délais onéreux faute de douaniers. A titre d'exemple, l'immobilisation d'un porte-conteneur de grande taille coûte à l'armateur plus de 400 000 francs par jour.

### 1.1.3. La complexité des pratiques commerciales.

Dans les ports français, les modes de tarification des différentes prestations fournies sur le port sont extrêmement complexes et opaques. Les professionnels les plus chevronnés s'y retrouvent difficilement.

Ainsi, alors qu'à Anvers "la cotation sous palan" représente une prestation globale incluant les frais de rapprochement de la marchandise du quai de chargement, la version française de "la cotation sous palan" laisse ces frais à la charge de la marchandise, c'est-à-dire du chargeur.

Pour leur part, les chargeurs estiment que ces pratiques vont à l'encontre de leur souhait d'acquiescer une prestation tous frais confondus, simple et comparable d'un port européen à l'autre.

### 1.1.4. La fragilité des professions portuaires.

Regroupant, dans de nombreux cas, des entreprises de faible taille, sans implantation à l'étranger et protégées pour certaines par des statuts corporatifs, les professions portuaires françaises sont, pour beaucoup d'entre elles, mal préparées à la suppression des frontières sur le marché du transport.

A titre indicatif, si le transitaire "en chambre" d'autrefois a disparu, la profession de transitaire demeure peu concentrée. Elle regroupe 1 400 entreprises dont la moitié emploie moins de 15 salariés et 20 % seulement plus de 50 salariés. Pendant longtemps, la faiblesse des coûts fixes, ajoutée à l'obscurité des pratiques tarifaires a permis à ces entreprises locales et familiales de survivre.

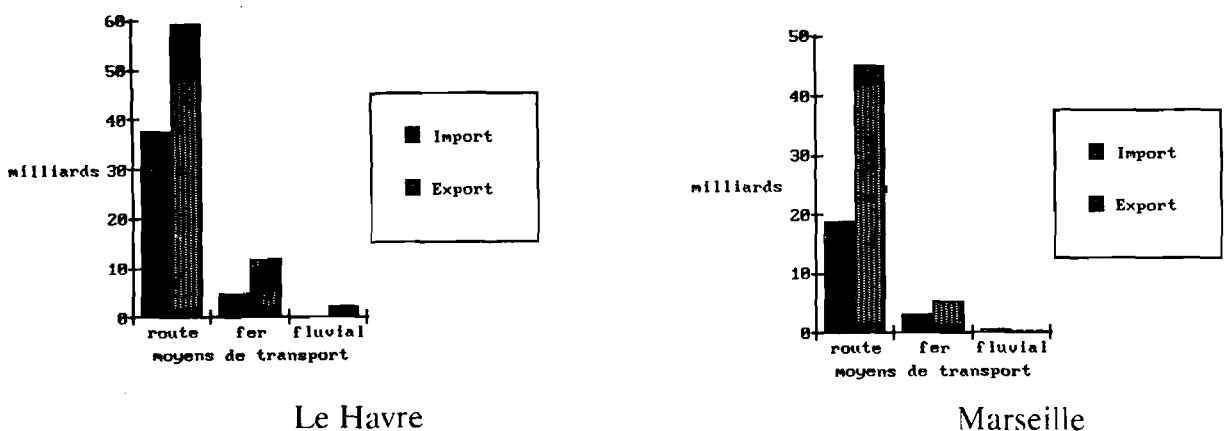
Le ralentissement de l'activité, la nécessité d'investir et de se diversifier pour trouver de nouveaux débouchés, en même temps que les lourdes charges de trésorerie qu'elles doivent supporter, contraignent aujourd'hui ces entreprises à se moderniser et à se regrouper. D'ici cinq ans, la profession devrait enregistrer la réduction de 30 % de ses effectifs.

## **1.2. Les métiers du transport.**

En raison notamment des faiblesses des professions françaises du transport, les ports nationaux ne disposent pas des modes performants d'approche (route, fer, fleuve) dont bénéficient leurs concurrents du Nord de l'Europe.

### 1.2.1. Les carences du transport routier.

Les transporteurs routiers français sont aujourd'hui peu préparés à affronter leur concurrents néerlandais, allemands, belges et britanniques sur le marché libre prévu par l'acte unique européen. La route est pourtant le principal mode d'approche des ports français comme le montrent les schémas suivants (en milliards de francs, source OEST, en 1987) :



La profession est, en premier lieu, atomisée en 29 000 entreprises dont une trentaine seulement exploite une flotte supérieure à 300 véhicules. La RFA compte pour sa part 500 flottes de grande taille. En second lieu, elle est faiblement internationalisée : la part du pavillon français dans le trafic international (importation-exportation) s'est réduite de sept points en six ans (de 51,1% en 1980 à 44,1% en 1986). Elle est, en outre, financièrement fragile : en 1987, 37% des transporteurs routiers ont connu des

difficultés de trésorerie.

Enfin, elle semble dépourvue d'une stratégie cohérente pour 1993. Un sondage récent, réalisé par le CNT (Conseil National des Transports) et portant sur 300 entreprises, indique que pour 72% d'entre elles, l'ouverture des frontières constitue davantage une menace qu'une possibilité d'expansion à l'étranger ; pour 64%, la solution réside dans le repli : faire rouler les camions quitte à devenir sous-traitant et à perdre la maîtrise des cargaisons.

A l'inverse, Rotterdam mise déjà sur l'expansion en Europe des transporteurs routiers néerlandais pour capter à son profit de nouveaux trafics.

### 1.2.2. La faiblesse du transport fluvial

La batellerie française présente des handicaps plus préoccupants encore que ceux du transport routier. A côté d'une flotte composée de 2 800 EATE (entreprises artisanales de transport par eau) exploitant 3 400 péniches, existe un nombre limité d'armements de grande taille (Compagnie Française de Navigation Rhénane, Sogetrans, Sanara) qui assurent 50% du trafic et développent des moyens de navigation modernes (barges à conteneurs, "multipurpose ships").

La batellerie traditionnelle vit encore sous un régime archaïque (loi du 23.03.1841, arrêté du 29.06.1942) qui organise un "tour de rôle" et réglemente les tarifs. Quant aux entreprises modernes, exposées à la concurrence, elles naviguent, pour la plupart, sur des voies internationales, le Rhin et la Moselle, dont le débouché naturel est...Rotterdam.

Jointe à l'insuffisance du réseau à grand gabarit français, la faible compétitivité de la batellerie nationale explique la part réduite du transport fluvial (10%) dans l'acheminement pré et post portuaire. Or ce mode de transport est le plus économique pour le transport de pondéreux.

### 1.2.3. La SNCF et les ports : une coopération difficile.

La SNCF et ses filiales (CNC -Compagnie Nationale des Conteneurs-, SERNAM -Service National de Messagerie-) est en concurrence avec la route pour le pré et post-acheminement portuaire qu'elle assure à hauteur de 15 % (ce taux s'élève à 50 % pour les conteneurs maritimes). Dans les dernières années, elle a perdu des parts de marché au profit du transport routier.

Pour rattraper son handicap, elle a développé une approche commerciale et européenne du marché du transport. Elle concentre ses efforts sur les lignes internationales Nord-Sud (France-Belgique, France-Allemagne du Nord, France-Danemark et France-Suède). Or, ces lignes peuvent constituer un axe de pénétration pour les ports étrangers. En revanche, certaines liaisons transversales, et notamment la liaison Le Havre-Paris, sont actuellement pénalisées par l'inadaptation des infrastructures ferroviaires : sur cette ligne, les tunnels ont un gabarit insuffisant pour assurer la circulation des conteneurs hors normes. La SNCF considère ces investissements, estimés à 250 millions de francs, comme non rentables.

Malgré des efforts tarifaires en faveur de certains ports, elle reste pour les ports français un partenaire difficile dont la stratégie ne semble pas, du moins aujourd'hui, parier sur leur essor.



### **1.3. La modernisation des professions françaises du transport.**

Que ce soit directement sur la place portuaire ou en amont du port, les professionnels français du transport doivent aujourd'hui se restructurer et se préparer à un marché concurrentiel.

#### 1.3.1. La concentration des entreprises.

Le marché du transport connaît actuellement un certain nombre de restructurations favorables. Ainsi, dans le domaine maritime, 1988 a été marqué par le rachat des Chargeurs Réunis par le groupe Delmas-Vieljeux, donnant naissance à un ensemble de taille européenne, comprenant 40 navires dont la moitié seulement sous pavillon français. Le premier armateur privé français a par ailleurs renforcé ses moyens financiers en ouvrant son capital à la Compagnie du Midi. De même, le courtier maritime, Barry Rogliano Salles, s'est restructuré pour se hisser au cinquième rang mondial, derrière les courtiers britanniques et norvégiens.

Dans le secteur du transport routier, les rares groupes français de taille internationale se sont également restructurés et développés, soit par croissance interne, en développant des filiales à l'étranger, soit par croissance externe, en rachetant des entreprises étrangères. Calberson, filiale de la SNCF et premier transporteur routier français avec un chiffre d'affaires de 6 milliards de francs, a racheté Cavewood en Grande-Bretagne et Hermann Ludwig en RFA.

Ces mouvements de restructuration marquent le début d'une évolution. Les professionnels français du transport se regroupent lentement, tant sur le plan financier que sur le plan de l'exploitation.

A l'avenir, il est possible que les armements, seuls ou de concert avec les principaux transitaires français (SCAC, SAGA) fédèrent autour d'eux les petites entreprises qui assurent aujourd'hui les activités de transport, de transit et de courtage dans nos ports. Le renforcement des fonctions d'organisation de la chaîne de transport pourrait dépendre, en définitive, des stratégies de développement de ces gros opérateurs ou des accords qu'ils pourraient passer avec des concurrents étrangers. D'importants transporteurs routiers comme Kuhn et Naegel ou Danzas se sont déjà introduits sur le marché français à la faveur de telles alliances.

#### 1.3.2. L'aménagement des réglementations.

les professions portuaires doivent, en premier lieu, réfléchir à la modernisation de leur fonctionnement, à l'image des commissionnaires de transport français qui étudient actuellement un projet de statut pour leur profession. Rompant avec une tradition ancienne, qui laissait à l'Etat le soin de déterminer unilatéralement les règles de la profession, les commissionnaires de transport ont organisé dans le cadre du CNT une réflexion approfondie à laquelle sont associés les représentants des chargeurs, des transporteurs et des pouvoirs publics.

Leurs propositions retiennent le principe de l'ouverture de la profession aux entreprises européennes désirant exercer en France des activités de commissionnaire de transport, à charge pour celles-ci de respecter les conditions minimales également imposées aux entreprises françaises.

Ces conditions tiennent à la capacité financière de l'entreprise, à son honorabilité et à sa qualification professionnelle.

Le C.N.T. a proposé que le système complexe prévu par l'administration, qui imposait au commissionnaire de transport de justifier annuellement auprès du préfet des conditions et des délais de règlement de ses affrétés, soit supprimé. A sa place, une attestation bancaire, un extrait de casier judiciaire et une attestation de capacité professionnelle seraient considérés comme suffisants pour permettre l'exercice de la profession de commissionnaire.

Ce projet, qui n'a pas encore reçu l'aval de l'Etat, devrait pouvoir être entériné à Bruxelles, la commission de la C.E.E. se montrant particulièrement hostile à toute réglementation protectrice dans ce secteur.

En matière de pré et post-acheminement, plusieurs mesures de déréglementation, dont certaines sont en cours, devront être mises en oeuvre :

- Le passage de la TRO à une tarification de référence en matière de transport routier.

Initialement prévue pour le 1 juillet 1987, l'introduction de la tarification de référence, qui devrait permettre de réduire le coût d'acheminement de la marchandise vers les ports, a été reportée au 31 décembre 1988, à la demande de la profession. Un nouveau report risquerait de compromettre davantage encore la compétitivité des transporteurs routiers français.

- La suppression progressive du contingentement des "autorisations de transport zone longue", qui entrave la concurrence entre transporteurs routiers et pénalise en conséquence les ports français.

- L'harmonisation des législations fiscales (taxe professionnelle et taxe sur les assurances) qui handicapent les transporteurs routiers vis à vis de leurs concurrents étrangers.

- L'adoption des décrets d'application de la L.O.T.I. (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs) qui prévoit l'instauration d'une liberté des tarifs sur les canaux français.

Contraignante et applicable à l'ensemble du réseau, exceptés le Rhin et la Moselle, la loi de 1941 maintient la batellerie française sous un régime protecteur. Or, dans moins de cinq ans, le réseau français s'ouvrira à la concurrence européenne.

Parmi toutes les réglementations qui freinent l'amélioration de la qualité du service portuaire, c'est cependant le régime des dockers qui pose le problème le plus délicat.

## **II. COMPETITIVITE ET MANUTENTION.**

La profession d'ouvrier-docker est actuellement régie par la loi du 6.09.1947 et ses textes d'application, auxquels s'ajoutent des textes conventionnels. Fondé sur le tripartisme (Etat, employeurs et employés), le statut de la manutention confie à l'Etat un rôle prépondérant dans la gestion des effectifs et de la protection sociale. Il garantit aux dockers titulaires de la carte professionnelle un monopole d'embauche.

Le statut des dockers s'applique dans 33 ports, mais les 6 ports autonomes français emploient à eux seuls 90 % de l'effectif total.

Le régime docker, véritable monument social, défendu par un syndicat unique, la F.N.P.D. (Fédération Nationale des Ports et Docks), est marqué par des dysfonctionnements importants et la déresponsabilisation des partenaires sociaux. Sans l'admettre officiellement, les partenaires sociaux, la F.N.P.D. et l'U.N.I.M. (Union Nationale des Industries de Manutention) reconnaissent aujourd'hui la nécessité de réexaminer l'ensemble du régime des dockers.

## **2.1. Les défauts du régime docker.**

La main d'oeuvre docker est gérée, au plan national, par la CAINAGOD (Caisse Nationale de Garantie des Ouvriers Dockers), organisme administré par des représentants de l'Etat et, au plan local, par le BCMO (Bureau Central de la Main d'Oeuvre), présidé par le représentant de l'Etat dans le port.

Ce système tripartite a favorisé la défense des corporatismes, aussi bien du côté des employeurs que des dockers, avec l'approbation tacite de l'Etat. Il n'a pas permis d'améliorer une compétitivité portuaire fortement dépendante de la manutention.

### 2.1.1. Les ouvriers dockers : une profession puissante et organisée.

La loi de 1947 a organisé un système d'emploi intermittent dans lequel le docker n'est pas lié à un employeur unique. Chaque jour, le docker se rend au BCMO et contracte pour la durée d'une vacation avec l'entreprise de manutention. Cette indépendance du salarié vis-à-vis de son employeur est la principale caractéristique des relations sociales dans le secteur de la manutention.

Au monopole de l'emploi, qui oblige l'entreprise à embaucher exclusivement des dockers titulaires d'une carte, s'ajoute le monopole syndical, activement défendu par la FNPD, affiliée à la CGT et avant tout attachée à la défense des intérêts de la profession.

Compétents, organisés, indépendants de leur employeur, capables de paralyser au moyen de la grève l'activité portuaire, les dockers ont su tirer parti d'un rapport de forces qui leur était favorable. Ils ont obtenu des avantages dérogatoires du droit commun, tant en matière sociale (régimes des congés payés et des accidents du travail très favorables) qu'en matière d'organisation du travail (repos compensateur, limitation de la polyvalence des emplois, composition des équipes) ou encore en matière syndicale (statut des "contrôleurs d'embauche" qui permet de faire rémunérer certains permanents syndicaux par la CAINAGOD).

### 2.1.2. Les entreprises de manutention : une responsabilisation tardive.

Pendant longtemps, les entreprises de manutention se sont accomodées d'un système qui les déchargeait de leurs responsabilités d'employeurs. Le plus souvent, elles ont privilégié la paix sociale, au détriment de la compétitivité, en acceptant les revendications salariales des dockers, répercutées sous forme d'une hausse des tarifs.

En outre, le système de péréquation nationale du régime de l'indemnité de garantie répartit indistinctement cette charge entre tous les ports. De ce fait, il n'incite pas à une gestion rigoureuse des effectifs port par port.

L'UNIM a depuis peu pris conscience des défauts du système et exigé notamment que soit respecté le taux maximal d'inemploi fixé par la loi de 1947 à 25 % de l'effectif . Elle souhaite actuellement entamer avec les dockers une négociation sur l'ensemble du régime en vigueur.

### 2.1.3. L'Etat : un rôle de gestionnaire de main d'oeuvre difficile à tenir.

L'Etat a consenti un effort financier important dans les dernières années pour faciliter la réduction des effectifs. Le total de sa participation s'est élevé à 1,2 milliards de francs entre 1982 et 1987 pour 3 650 départs en préretraite. Mais parallèlement, l'Etat a parfois distribué de nouvelles cartes . En 1982 et 1983, 60 % des bénéficiaires de la préretraite ont été remplacés par de nouveaux dockers, au motif que le taux maximal d'inemploi n'était pas atteint.

En outre, à partir de 1984, la CAINAGOD s'est trouvée confrontée à de graves difficultés financières, en raison du dépassement du seuil de 25 %. En 1985, à la suite du relèvement du taux de cotisation de 14 à 16,5 %, l'UNIM a cessé de siéger dans cet organisme. Toutefois, les employeurs ont récemment accepté un taux de 15,5 % (début 1988) en contrepartie d'un programme de réduction des frais de fonctionnement de la CAINAGOD.

La compétitivité des ports est affectée par deux problèmes majeurs : les sureffectifs et les coûts élevés de la manutention.

## **2.2. Les handicaps de compétitivité de la manutention.**

### 2.2.1. Des coûts salariaux élevés.

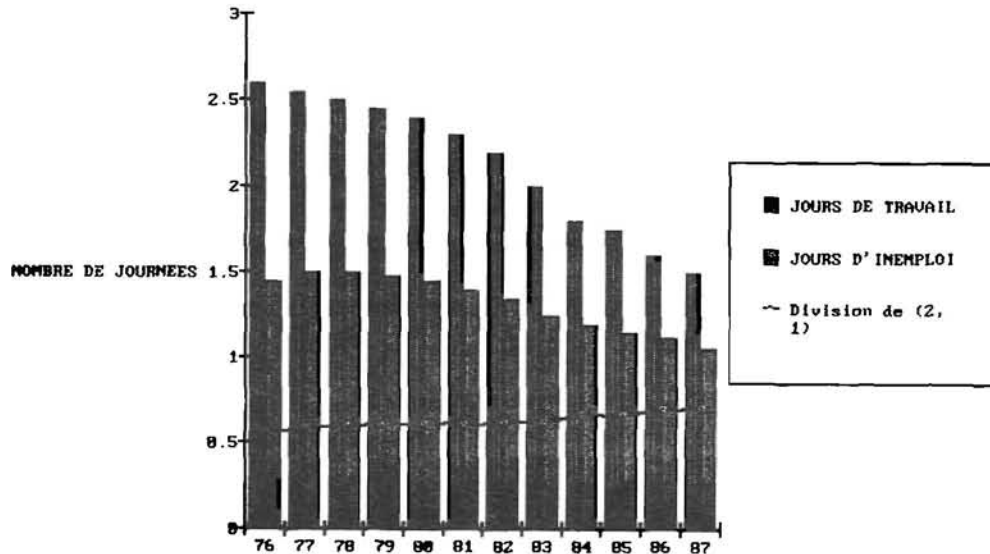
Deux facteurs expliquent le niveau élevé des coûts de la main d'oeuvre docker : le poids des charges sociales et la rigidité de l'organisation du travail.

Le salaire brut mensuel versé à un docker français équivaut à celui de son homologue anversois, pour un nombre de journées travaillées cependant inférieur. En revanche, les charges sociales proprement dites, les cotisations versées au titre de l'indemnité de garantie, les congés payés et les repos compensateurs sont beaucoup plus lourds en France que dans les ports du Bénélux.

En outre, les dockers ont tenté de se protéger contre la diminution du nombre de journées de travail en freinant la réduction du nombre d'hommes par équipe, pourtant justifiée par la mécanisation croissante des tâches. Malgré les efforts accomplis (accord à Marseille au prix d'une grève coûteuse dans le bassin Est), les équipes sont toujours plus nombreuses en France qu'à l'étranger.

### 2.2.2. Les sureffectifs.

De 1978 à 1986, le taux d'inemploi apparent est passé de 20,12 % à 29,04 % alors que les effectifs diminuaient de 14 973 à 11 501. Cette évolution s'explique par le doublement des gains de productivité au cours de la période. La modernisation des techniques de manutention réduit la quantité de travail offerte aux dockers de 10% par an, à trafic constant.



Nombre de journées travaillées et chômées (en millions par an), graphique établi à partir des données de l'UNIM.

Devant l'échec d'une régulation nationale, les pouvoirs publics ont abandonné les prérogatives que la loi de 1947 leur confiait, au profit d'une approche paritaire et locale. Des plans sociaux ont été mis en oeuvre en 1987 et en 1988 dans les six ports autonomes et dans quelques ports non autonomes (Dieppe, Bayonne et Boulogne), financés par l'Etat et les employeurs, auxquels se sont associées les collectivités locales.

Ces plans sociaux et l'approche port par port qui les sous-tendait, se sont révélés efficaces : les effectifs de dockers ont été réduits, la cohésion des communautés portuaires renforcée, les avantages sociaux sauvegardés. Les différences entre les communautés portuaires sont apparues plus nettement. L'Etat a joué un rôle de soutien et d'impulsion, plus respectueux des responsabilités de chaque partenaire.

Ces plans n'ont cependant pas suffi à réduire complètement les sureffectifs, estimés actuellement à 2 000 sur les 9 000 dockers que compte encore la profession. De nouveaux plans sociaux devront être mis en oeuvre.

### 2.3. La modernisation de la manutention.

Le rapprochement du régime docker des régimes en vigueur dans les pays de l'Europe du Nord, ne nécessite pas la remise en cause des deux principes fondamentaux que sont le monopole de l'embauche et l'intermittence de l'emploi, principes reconnus depuis 1973 par la convention internationale du travail n°173 de l'Organisation Internationale de Travail.

Depuis quelques années, les dockers ont montré une certaine compréhension des impératifs de compétitivité. De leur côté, les entreprises de manutention ont leur part à prendre dans l'effort encore nécessaire. C'est à elles de démontrer aujourd'hui leur volonté d'aboutir à un compromis équitable.

#### 2.3.1. L'assouplissement du régime docker.

En ce qui concerne l'allègement des charges salariales des entreprises, deux mesures devraient être mises en oeuvre :

- La modification de la circulaire de 21 août 1948 qui fixe la règle de calcul des indemnités journalières en matière d'accidents de travail. D'après ce texte, les périodes d'inemploi, pourtant fréquentes dans le travail portuaire, sont considérées en partie comme des journées de travail, ce qui alourdit indûment les charges sociales.

- La modification de la circulaire du 18 décembre 1944 relative aux congés payés, qui assimile également les journées chômées comme des journées ouvrées.

En ce qui concerne l'organisation du travail, la voie de la négociation paritaire est préférable aux mesures discrétionnaires.

- En premier lieu, la diminution de la composition des équipes devra être poursuivie. A l'heure actuelle, il faut 5 dockers pour manutentionner un conteneur à Rotterdam, mais encore 11 au Havre et 14 à Marseille.

- En second lieu, la permanentisation de certains dockers, c'est à dire leur attachement durable à une entreprise, répondrait davantage à la spécialisation croissante des tâches de manutention et ouvrirait aux dockers des perspectives de carrière plus valorisantes.

Cette évolution pourrait passer par l'allongement de la durée du travail, actuellement limitée à une vacation. La permanentisation existe déjà en pratique sur les quais exploités sur un mode privatif par des entreprises sidérurgiques, à Dunkerque et à Marseille.

Le problème le plus difficile à traiter concerne cependant la gestion du régime docker.

Parmi les mesures possibles, la plus souhaitable est le rétablissement du système de bonus-malus, en vigueur de 1979 à 1981, afin de remplacer la péréquation nationale des charges d'indemnisation des dockers inemployés. Ce système ferait supporter à chaque port une charge financière proportionnelle à son taux d'inemploi.

En raison de la nature conflictuelle des relations entre employeurs et employés, ces mesures comportent des risques sérieux de conflits sociaux. Une réflexion concertée entre l'UNIM, la Fédération Nationale des Ports et Docks et l'Etat sur l'avenir de la profession d'ouvrier-docker est aujourd'hui particulièrement urgente.

### 2.3.2. Le regroupement des entreprises de manutention.

Les manutentionnaires français sont actuellement 293 pour un chiffre d'affaires de 3 milliards de francs. Une dizaine d'entreprises assure déjà 60% de ce chiffre d'affaires et quatre d'entre elles, 40%. Le capital des plus grandes entreprises de manutention est déjà fortement concentré et detenu par quelques grands groupes français de transport : la Compagnie Générale Maritime Financière, la Compagnie Financière Delmas-Vieljeux, la SNCF et sa filiale Calberson, le groupe Bolloré Technologies et des groupes financiers comme Suez ou Worms.

La concentration est également nécessaire en matière de gestion du personnel, d'exploitation et d'investissement. Le regroupement des entreprises permettrait notamment de développer la permanentisation des dockers et de spécialiser les installations par type de trafic. Il faciliterait également la création, sur le modèle néerlandais ou allemand, d'organismes locaux de gestion paritaire de la main d'oeuvre intermittente, se substituant au système de gestion actuellement en vigueur.

L'adaptation des professions françaises contribuant à la compétitivité de la chaîne portuaire suppose, on l'a vu, que les structures professionnelles et les réglementations soient modernisées. Elle exige, en dernier lieu, que les professionnels diversifient leurs outils, leurs activités et leurs compétences.

### III. FORMER LES HOMMES AUX NOUVEAUX METIERS DU TRANSPORT.

#### 3.1. De nouveaux débouchés.

Dans les économies ouvertes, la fonction du transport revêt de plus en plus un caractère stratégique. Son coût représente une part souvent substantielle du prix de vente. L'organisation de la production nécessite une plus grande fiabilité des approvisionnements, gérés dans le cadre de systèmes modernes et sophistiqués de "flux tendus". La diversification des activités, l'extension des réseaux commerciaux sont les deux voies qui s'offrent aux professionnels du transport pour tirer parti de ces évolutions.

##### 3.1.1. L'extension des réseaux commerciaux.

Les entreprises françaises doivent aujourd'hui décloisonner leurs réseaux commerciaux, trop souvent limités au territoire national. Ainsi, les transitaires ne disposent que de 550 implantations à l'étranger sur un total de 2 650 établissements de transit. En outre, ces implantations sont principalement concentrées sur les anciens marchés de la France d'Outre Mer. A l'inverse, les transitaires allemands bénéficient d'une présence commerciale à l'étranger réelle et diversifiée.

De même, les transporteurs routiers belges et néerlandais, déjà internationalisés, sont prêts à exploiter les possibilités de cabotage que leur ouvrira le marché unique européen, alors que les routiers français reviennent fréquemment à vide de leurs déplacements hors de France, faute d'un réseau commercial à l'étranger.

La création de tels réseaux pourrait s'effectuer par l'implantation d'agences commerciales à l'étranger ou encore sous la forme d'accords avec des opérateurs étrangers, par exemple dans le cadre de groupements d'intérêt économique (G.I.E.).

La contrainte de l'internationalisation, particulièrement pressante pour les professions françaises du transport, s'accompagne d'une autre obligation, celle de la qualité et de la diversification des services offerts.

##### 3.1.2. La qualité du service logistique.

De plus en plus, les industriels souhaitent confier à un spécialiste, aujourd'hui le commissionnaire de transport, la fonction logistique. Seuls, quelques chargeurs importants continueraient à organiser eux-mêmes l'acheminement de leurs marchandises. Les chargeurs attendent du commissionnaire qu'il soit capable de coordonner différentes prestations à l'échelle internationale, de combiner les modes de transport entre eux pour leur proposer des devis fiables et compétitifs, de garantir les délais de livraison et de maîtriser l'ensemble des problèmes qui peuvent se poser tout au long de l'acheminement de la marchandise.

La fonction "logistique", plus autonome et plus complexe que par le passé, appelle de la part de ceux qui en ont la charge, un savoir-faire, que seul un nombre limité de commissionnaires français possède aujourd'hui.

### 3.1.3. Les nouveaux services à valeur ajoutée.

Parallèlement, les professions portuaires sont amenées à développer de nouveaux services à valeur ajoutée, directement sur le port ou dans des zones aménagées à cet effet et situées à l'intérieur des terres, "les ports secs". Le conditionnement, le marquage, l'emballage, le stockage de la marchandise, le contrôle de la qualité et la mise aux normes nationales, l'assemblage de pièces sont quelques unes des prestations que les professions portuaires, manutentionnaires ou transitaires, peuvent aujourd'hui créer et proposer à leurs clients chargeurs.

Pour des professions à la recherche de nouveaux débouchés, ces opérations à caractère industriel ou semi-industriel peuvent constituer un axe de diversification.

La compétitivité des professions portuaires dépendra fortement de leur internationalisation et de leur diversification. Elle passe également par l'adoption rapide de techniques modernes de traitement et de transmission de l'information.

## **3.2. La diffusion des technologies de l'information.**

### 3.2.1. Un gisement de productivité.

L'accueil des navires et de la marchandise au port par de multiples intervenants, nécessite la manipulation de nombreux documents et de lourdes procédures. A titre d'exemple, un port européen comme le Havre traite annuellement 500 000 expéditions, soit environ 12 000 transactions par jour.

Toutes ces opérations constituent "le circuit de l'information", circuit dont les délais se répercutent sur celui de la marchandise. Leur informatisation correspond à un véritable gain de productivité, d'efficacité et de souplesse. Elle limite les risques d'erreur, de contentieux et d'immobilisation de la marchandise.

Parallèlement, la sophistication des chaînes de transport nécessite la programmation et le suivi en temps réel du déplacement de la marchandise et des mouvements de navires. La bonne gestion des parcs à conteneurs et des navires qui représentent pour les armements des coûts fixes très lourds, exige des systèmes informatiques performants connectés aux différents intervenants de la chaîne de transports.

Au début des années 80, la France possédait une certaine avance en matière d'informatique portuaire, mais la rapidité des évolutions dans ce domaine contraint les professions portuaires nationales à un nouvel effort de modernisation.

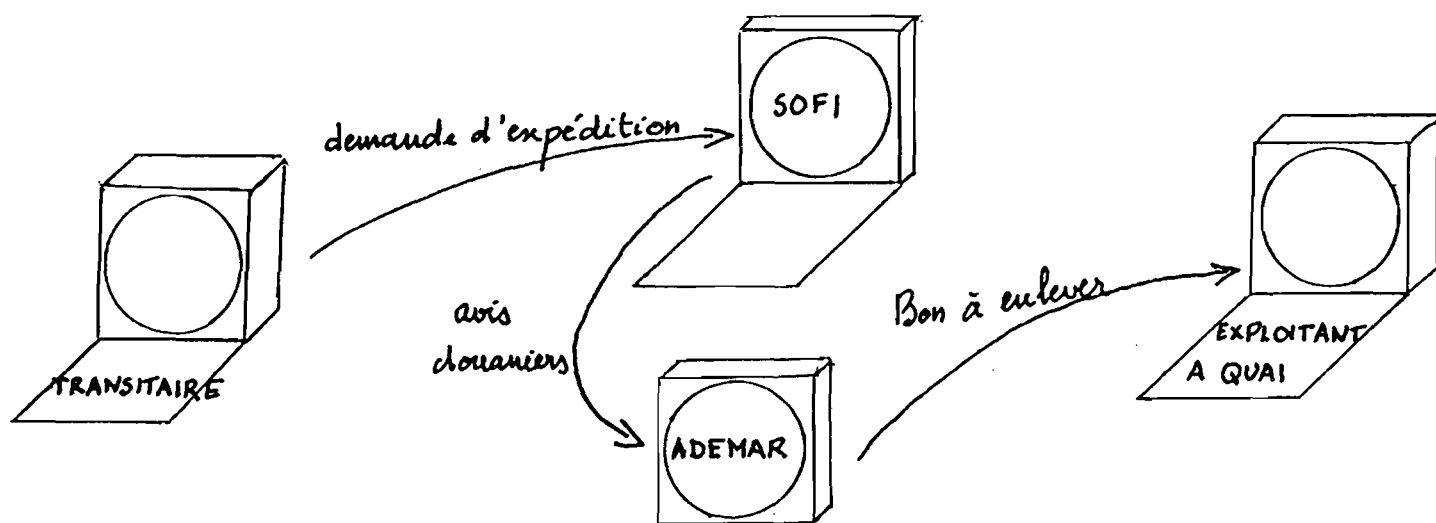
### 3.2.2. La remise en cause de l'informatisation des ports français.

L'automatisation des procédures de dédouanement, avec le système informatique douanier S.O.F.I. (Système d'Ordinateurs pour le Fret International), mis en oeuvre en 1974, est à l'origine du dispositif informatique des ports français ; il a été progressivement étendu au suivi de la marchandise et des navires sur la place portuaire.

#### - Le suivi de la marchandise :

Le système ADEMAR (Accélération du Dédouanement de la Marchandise), qui prolonge le système SOFI, est opérationnel depuis 1982 au Havre et à Rouen. ADEMAR +, conçu par la communauté portuaire havraise pour gérer des flux de marchandises à l'importation et à l'exportation, entre en service en 1988. En revanche, l'implantation du système SOFI à Marseille a longtemps été bloquée par l'opposition des manutentionnaires des bassins Est du port. Elle devrait être effective en 1989.





Circuit informatique de dédouanement d'un conteneur à l'exportation  
(source OEST,1988)

#### - Le suivi des navires :

Parallèlement, le suivi informatisé des navires et des escales s'effectue à Marseille (système TPE -traitement et prévision des escales- mis en service en 1982) et au Havre (système GINA -Gestion Informatisée des Navires- opérationnel en 1988).

Ces bases de données centralisées fonctionnent en circuit fermé à l'intérieur du port. A l'inverse, les systèmes de conception récente, postérieurs à la diffusion de la micro-informatique, sont des systèmes ouverts sur l'extérieur.

Ainsi, Anvers, Rotterdam et Felixstowe disposent de systèmes conformes aux normes internationales et capables d'assurer des liaisons informatiques avec d'autres ports et des partenaires extérieurs.

L'ouverture des circuits informatiques portuaires aux agents économiques, leur interconnexion, leur compatibilité avec les réseaux étrangers sont les conditions indispensables à la bonne insertion des ports dans le tissu économique et dans les chaînes de transport modernes.

#### 3.2.3. Les moyens de la modernisation.

Les ports français devront dans les prochaines années, s'efforcer de mettre en oeuvre trois types de mesures :

- L'adaptation des systèmes informatiques portuaires aux normes internationales. Faute de normalisation, ces systèmes ne pourront être reliés à des systèmes extérieurs.

- L'interconnexion des systèmes portuaires et des réseaux des opérateurs du commerce international. Certains ports sont déjà engagés dans cette voie. ADEMAR + dispose d'une possibilité d'interface avec la Compagnie Nationale des Conteneurs et la Compagnie Générale Maritime.

- L'établissement de liaisons interportuaires, afin notamment de relier les grands ports français et les ports de transbordement qui leur sont complémentaires. De même, la liaison avec les grands ports étrangers devrait être développée.

Jusqu'alors les ports français ont fait appel à des entreprises privées (IBM, Bull) pour constituer leurs réseaux intérieurs. Il pourrait être particulièrement fructueux de recourir aux services de France-Telecom (Direction Générale des Télécommunications) qui maîtrise les réseaux nationaux (Transpac). Cet opérateur public qui gère une activité commerciale étudie actuellement les perspectives d'informatisation des ports français.

### **3.3. La formation des hommes.**

Pour la plupart, les professionnels du transport se forment dans l'entreprise. Cette formation, adaptée à des tâches d'exécution minutieuses et peu valorisantes, ne prépare pas nécessairement aux enjeux commerciaux de demain.

Ainsi, le responsable du service export chez un transitaire aura probablement débuté sa carrière dès l'âge de seize ans comme commis en douane. Au bout de quelques années, il sera devenu déclarant en douane, fonction qui lui aura donné accès aux tâches administratives et l'aura mis en contact avec le client. Enfin, il accèdera à des fonctions de responsabilité. Parfaitement rompu aux subtilités des procédures douanières, il ne sera pas nécessairement capable d'accompagner l'évolution de son métier.

#### 3.3.1. Les moyens de formation existants.

Plusieurs types de formations sont assurés dans la domaine des transports, soit à l'initiative de l'Éducation Nationale et des Universités, soit à celle des professions elles-mêmes. Ainsi, l'AFT (Association pour le Développement de la Formation Professionnelle dans les Transports) assure chaque année la formation initiale de 8 000 jeunes et la formation professionnelle de 30 000 personnes.

Quant aux ports, ils sont souvent à l'origine de la création d'établissements spécialisés, dispensant une première formation de cadre pour les entreprises portuaires. C'est le cas de l'Institut des Transports Internationaux et des Ports, au Havre ou de l'Institut de Formation et d'Echanges Portuaires, à Marseille. Enfin, une profession comme celle de docker dispose de son propre réseau de formation professionnelle, géré par l'UNIM-Formation, organisme qui dispense 700 stages par an.

Dans l'ensemble, ces formations, tournées vers les pratiques traditionnelles, préparent insuffisamment aux métiers de demain.

#### 3.3.2. L'amélioration des formations.

- La maîtrise des langues étrangères, des techniques de communication modernes et la sensibilisation aux enjeux commerciaux sont désormais indispensables dans les métiers du transport. Elle devra être un objectif pour les organismes de formation, quel que soit le niveau de la formation dispensée.

- La formation professionnelle des dockers est actuellement une "formation sur le quai" qui sera à terme inévitablement étendue aux techniques de manutention modernes. Elle permettra ainsi une meilleure reconversion des dockers dans des emplois qualifiés. Le nombre de stages offerts devra être augmenté.

- Les formations du transport devront comporter davantage d'options correspondant aux métiers portuaires. L'AFT a créé dans son "Ecole des Techniques du Transport" une option "transitaires et concessionnaires agréés en douane". Cet exemple pourrait être étendu aux formations universitaires.

L'avenir des ports français dépend des hommes qui y travaillent. Davantage de liberté, d'ouverture, de formation et de concertation devraient déserrer les contraintes dans lesquelles sont encore enfermées les professions portuaires françaises. Les pouvoirs publics, pour leur part, devront renforcer leur soutien aux ports, dans le respect de leur autonomie.

## **CHAPITRE TROISIEME**

### **REDEFINIR LE ROLE DE L'ETAT ET DES ACTEURS PORTUAIRES.**

Si elles affectent directement les professions de la filière portuaire, les évolutions en cours sur le marché portuaire européen révèlent également les insuffisances du système de gestion actuel. Elles nécessitent la définition d'une politique plus ferme et plus cohérente en faveur des nos ports.

Ce système comporte aujourd'hui trois faiblesses :

- il se traduit par une dispersion des moyens financiers de l'Etat qui devraient plutôt se concentrer sur les ensembles portuaires de taille internationale ;

- il reste marqué par une conception administrative et centralisée de la gestion des ports, alors que ceux-ci sont confrontés aux mutations rapides du marché et à l'agressivité commerciale de leurs concurrents ;

- enfin, il ne permet pas de prendre suffisamment en compte la dimension européenne du problème portuaire français.

Il convient donc de redéfinir les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales, d'affirmer davantage l'autonomie de gestion et de développement des ports et d'aborder à l'échelle européenne les problèmes d'harmonisation réglementaire.

### **I. CONCENTRER LES MOYENS FINANCIERS DE L'ETAT.**

La nouvelle hiérarchie des ports français, distinguant un nombre limité de ports à vocation internationale et des ports de moindre importance doit se traduire par une modification des responsabilités respectives de la région, du département et de l'Etat. Il faut que celui-ci destine en priorité ses moyens financiers à quelques pôles portuaires.

#### **1.1. La faiblesse et la dispersion des moyens de l'Etat.**

##### 1.1.1 Les trois régimes juridiques des ports français.

L'organisation du système portuaire français a évolué dans les vingt-cinq dernières années vers une plus grande autonomie. La loi du 29 juin 1965 instituant les

"ports autonomes", a doté six grands ports français d'un statut d'établissement public industriel et commercial et la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 a confié aux départements la gestion des ports non autonomes à l'exception de vingt-trois d'entre eux qualifiés de "ports d'intérêt national".

La participation financière de l'Etat en matière de dépenses d'équipement et de fonctionnement varie selon le régime juridique des ports.

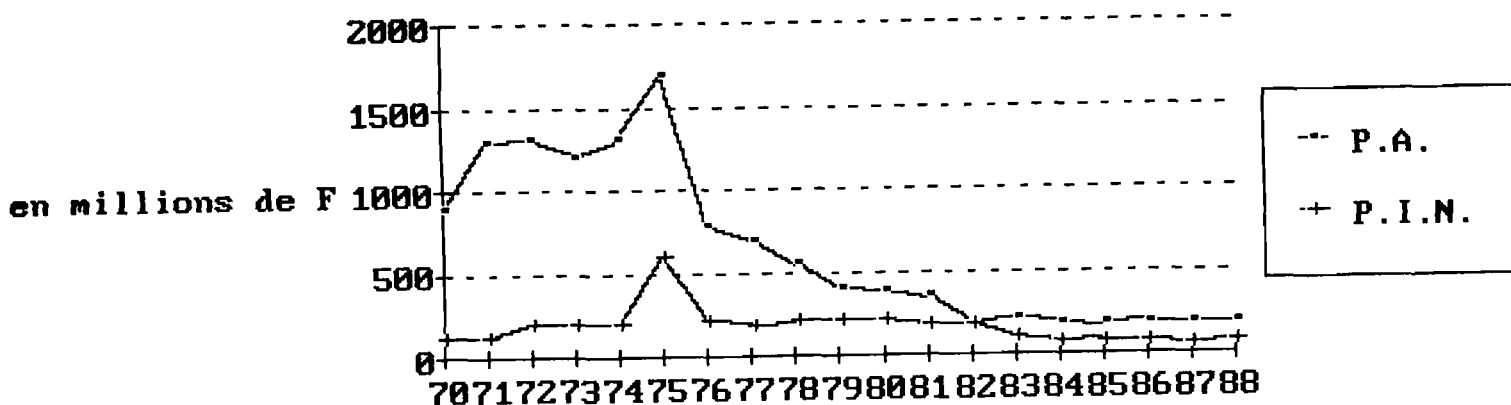
Pour les six ports autonomes, la loi du 29 juin 1965 fixe précisément la contribution financière de l'Etat. Celui-ci supporte intégralement les frais d'entretien des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritime, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer (Art. L.111-4,5,6 du Code des ports maritimes). Il couvre 80% des dépenses de modernisation, de création ou d'extension de ces ouvrages. Enfin, il participe à hauteur de 60% aux autres charges d'équipement, en particulier la création ou l'extension des quais.

Pour les ports d'intérêt national (17 en métropole et 6 dans les D.O.M) les infrastructures sont décidées par l'Etat mais leur financement est en partie assuré par les Chambres de Commerce et d'Industrie concessionnaires qui perçoivent à cet effet des droits de port. Les collectivités locales participent également à ce financement sous forme de fonds de concours.

Enfin, les dépenses de fonctionnement et d'équipement des ports d'intérêt local gérés par le département depuis la loi du 22-07-83 font l'objet d'une compensation financière incluse dans la dotation globale de décentralisation.

### 1.1.2. La diminution des concours financiers de l'Etat.

Alors qu'au début des années 1970, les dotations en capital consacrées aux ports autonomes dépassaient annuellement le milliard de francs, elles ont nettement diminué dans les années 1980 : 212 millions de francs en 1986 et seulement 199 millions de francs en 1988. De même, les sommes allouées à l'exploitation et à l'entretien des ports ont été sensiblement réduites.



Autorisations de programme d'infrastructures en faveur des PA (Ports Autonomes) et des PIN (Ports d'Intérêt National), (source : Direction des Ports)

Il est vrai que l'effort soutenu de l'Etat dans les années 70 correspondait aux objectifs de la politique d'indépendance nationale menée par la France en matière d'approvisionnement (énergie, matières premières).

Cette politique qui exigeait l'équipement massif de certains ports a trouvé ses limites avec la crise pétrolière et le programme nucléaire français : Fos-sur-Mer ou Antifer sont les réalisations les plus spectaculaires d'une époque aujourd'hui révolue.

Depuis lors, privée d'objet, la politique portuaire nationale s'est peu à peu appauvrie comme en témoigne la diminution du soutien financier de l'Etat. Or les crédits de l'Etat ont fait défaut aux ports français dans la concurrence qui les opposait à des ports étrangers fortement soutenus par leurs pouvoirs publics.

A titre indicatif, les trois principaux ports belges, Anvers, Gand et Zeebrugge ont reçu de l'Etat entre 1980 et 1985, 11,6 milliards de francs, soit deux fois plus que les six ports autonomes.

De plus, les ports autonomes, lourdement endettés (3,6 milliards de francs), sont engagés dans un processus dont seul l'Etat, leur actionnaire, est en mesure de les sortir. Les frais financiers (20% du chiffre d'affaires) pèsent sur leurs résultats d'exploitation et réduisent leur marge d'autofinancement. Les ports français ne peuvent assurer le remboursement de leur dette et sont contraints de s'endetter davantage.

Cette analyse a motivé la décision du gouvernement, en 1987, de consentir aux ports une dotation exceptionnelle de 1,4 milliards de francs, gagée sur les recettes des privatisations. Cette dotation, vitale pour les ports, semble aujourd'hui remise en cause.

### 1.1.3. La dispersion des moyens de l'Etat.

Alors que la distinction des régimes financiers aurait du se traduire par la concentration des moyens budgétaires de l'Etat sur les ports autonomes comme le prévoyait la loi du 29 juin 1965, on a assisté au cours des dernières années à une dispersion croissante des dotations en capital entre les ports français.

Au cours du Vème Plan, 90 % de l'aide de l'Etat a bénéficié aux ports autonomes. En 1982, ce pourcentage est tombé à 63 %. Aujourd'hui, alors que les ports autonomes assurent 80 % du trafic total, ils ne reçoivent que 60 % des dotations de l'Etat.

Aux objectifs de la planification nationale ont succédé d'autres critères, davantage soumis au jeu des intérêts locaux. Dans un contexte de restriction budgétaire et faute d'une volonté affirmée de l'Etat, les crédits pour les ports se sont dispersés.

Si l'Etat souhaite aujourd'hui contribuer à l'essor des ports français de taille internationale, il doit intensifier son effort, le concentrer et définir de nouveaux modes d'allocation des ressources.

## **1.2. Recentrer l'action de l'Etat.**

La cohérence du développement des ports français relève d'un choix de nature politique. Plusieurs problèmes se posent : Quels ports l'Etat doit-il privilégier? Quels projets doit-il financer? Sur quels critères doit-il s'appuyer pour allouer ses ressources?

Ces questions doivent aujourd'hui être abordées sous un angle plus large que par le passé. Les seules considérations techniques ne doivent plus l'emporter sur les critères économiques. Un facteur aussi déterminant que le dynamisme et la cohésion de la communauté portuaire locale doit être pris en compte. De même, les infrastructures d'approche terrestre ne peuvent être négligées au profit des seules infrastructures portuaires.

### 1.2.1. Les ports privilégiés.

Les ports français, on l'a vu, sont inégalement placés dans la compétition internationale. Trois d'entre eux, Le Havre, Marseille et Dunkerque peuvent prétendre à un rôle international. La situation de ces trois ports est cependant contrastée.

- Le Havre, qui bénéficie d'une communauté portuaire dynamique et qui se trouve bien placé sur le marché du conteneur doit disposer en priorité de l'aide de l'Etat.

- Le succès d'un engagement financier de l'Etat à Marseille dépend de la capacité de la communauté portuaire locale à se réunir autour d'un projet collectif.

- L'Etat devra encourager Dunkerque à se placer sur les marchés que créera le lien fixe transmanche. La création d'un ensemble portuaire Dunkerque-Calais-Boulogne paraît, dans cette perspective, tout à fait souhaitable.

Dans les prochaines années, cette concentration du soutien de l'Etat sur un nombre limité de ports pourrait se matérialiser par des contrats pluriannuels dont la conclusion serait suspendue à l'élaboration par chaque communauté portuaire d'un projet cohérent et durable.

Les investissements portuaires ne peuvent être dissociés des infrastructures de pré et post acheminement. Il appartient à l'Etat de favoriser la bonne insertion des ports internationaux dans les réseaux européens de transport.

- Il doit poursuivre l'amélioration des infrastructures d'approche portuaire dans la ligne tracée par le plan transmanche et le schéma directeur routier national décidé lors du CIAT du 13 avril 1987. En programmant la création d'une rocade du littoral Manche-Atlantique et d'une liaison autoroutière Est-Ouest, l'Etat a comblé une des principales lacunes de la desserte routière des ports.

- De même, la relance par le CIAT (Comité interministériel pour l'Aménagement du Territoire) du 30 juillet 1987 du projet de liaison fluviale à grand gabarit Rhin-Rhône est un effort important qui devrait être prolongé par la mise en oeuvre des propositions de la Commission Grégoire (schéma directeur pour les voies navigables de 1983).

- Enfin, dans le domaine ferroviaire, la mise au gabarit européen des conteneurs de la ligne Le Havre-Paris est une priorité. Le surbaissement des wagons décidé par la SNCF ne peut être considéré que comme une mesure transitoire.

Un montage financier associant le port autonome, la région de Haute-Normandie, la SNCF et l'Etat est actuellement à l'étude, mais seuls une véritable volonté politique et des moyens financiers correspondants permettront, dans les délais requis, de réaliser le programme de rénovation des ouvrages d'art, indispensable au Havre.

Pour que les investissements portuaires s'articulent convenablement avec les investissements routiers, fluviaux et ferroviaires, il est nécessaire que les administrations concernées (Direction des ports, Direction des routes, Direction des transports terrestres et DATAR. (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)) coordonnent leurs projets respectifs.

La nouvelle structure gouvernementale, associant dans un même ensemble chargé des transports, deux des administrations concernées, devrait favoriser cette coordination.

### 1.2.2. La situation des ports de Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux.

Du fait de leur taille moyenne et de leur spécialisation, les ports de Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux, appellent des solutions spécifiques. Leur statut pourrait évoluer, à moyen long terme vers un régime plus souple. Plusieurs solutions sont envisageables:

- La constitution d'un pôle portuaire : Le Havre-Rouen.

L'article L116-1 du Code des Ports Maritimes (loi de 1965) autorise "la fusion d'un port autonome et d'un ou plusieurs autres ports, autonomes ou non", par décret en Conseil des Ministres. Cette fusion serait satisfaisante du fait de la proximité géographique et de la complémentarité de ces deux ports. Il y a 25 ans déjà, elle était préconisée par le Rapport Barre. Néanmoins, les réalités politiques, sociologiques et historiques s'opposent encore longtemps à la réalisation de ce projet. Une rivalité vieille de plusieurs siècles sépare les deux ports de la Basse Seine.

- La nouvelle ambition du port de Nantes.

Nantes-Saint Nazaire pourrait se prononcer à l'avenir pour un statut correspondant mieux à ses aspirations. Le dynamisme dont il fait preuve, les liens étroits qu'il a tissés avec ses partenaires économiques et locaux, la diversification qu'il a su engager en direction du tertiaire, en même temps que l'effort substantiel d'équipement dont il a bénéficié, en font un port novateur. Les partenaires locaux pourraient réunir leurs intérêts pour prendre en charge, dans une structure autonome de gestion, l'avenir du port atlantique.

- Le transfert de la tutelle du port de Bordeaux.

Il n'est pas évident qu'il soit de l'intérêt du port de Bordeaux de conserver son statut actuel. Si la Région Aquitaine le souhaitait, elle pourrait recevoir la tutelle d'un port par lequel transite un trafic essentiellement régional.

Quelles que soient les solutions envisageables, il appartient aux communautés portuaires elles-mêmes, et non à l'Etat, de définir les voies de leur propre développement.

### 1.2.3. L'approche port par port.

Le Secrétariat d'Etat à la Mer a, dès 1987, engagé une nouvelle politique portuaire privilégiant une approche port par port. C'est ainsi qu'une dotation exceptionnelle de 1,4 milliard de francs a été répartie entre les six ports autonomes en fonction d'un plan de reconquête des trafics élaboré par chaque communauté portuaire.



Il convient de poursuivre et d'intensifier cette politique décentralisée, notamment pour les projets d'investissement. Le renforcement des initiatives locales en matière d'investissement devrait s'accompagner d'un assouplissement de la procédure de décision au niveau central.

La Direction des Ports conserverait son rôle en matière d'instruction technique des dossiers et, parallèlement, un organisme économique indépendant, constitué d'experts d'origines diverses, pourrait formuler un avis économique non contraignant sur chaque projet.

### **1.3. Poursuivre la décentralisation.**

En 1982, la décentralisation a attribué au département la responsabilité des ports d'intérêt local. Les vingt-trois ports d'intérêt national restants, à l'exception des ports militaires, pourraient être également décentralisés dans le prolongement de la loi du 22 juillet 1983. Il reste à déterminer l'échelon territorial le mieux adapté à cette décentralisation : le département ou la région.

#### 1.3.1. Ports régionaux ou ports départementaux?

Le département bénéficie de moyens opérationnels, déjà en place (services de l'équipement) et d'une solide expérience de gestionnaire. Proche des ports et disposant de moyens financiers importants, il apparaît à même d'assumer la gestion et le développement du port.

Toutefois, la région offre, elle aussi, des avantages indéniables. La décentralisation lui a attribué une compétence de droit commun dans le domaine économique. Elle dispose d'instruments de planification efficaces facilitant les financements conjoints avec l'Etat (contrats de plan Etat-Régions; plans régionaux). Elle est, de ce fait, prédisposée à prendre en charge des ports qui jouent un rôle moteur dans le développement économique régional.

Plutôt qu'imposer un niveau unique de décentralisation portuaire, il apparaît préférable d'adopter une démarche souple et pragmatique.

#### 1.3.2. La solution idéale : la souplesse.

En définitive, cette approche pourrait consister à rattacher chaque port à la collectivité locale la plus apte à le recevoir.

Ainsi, Caen dont le trafic, était en 1987, composé à 63% de vrac sec (charbon et acier), pourrait plutôt relever de la région de Basse Normandie, de forte tradition métallurgique. La Rochelle, bien qu'enclavée sur le plan routier, est le débouché naturel d'une région à forte vocation céréalière. Elle trouverait dans la Région une structure d'accueil conforme à ses intérêts.

En revanche, certains ports desservant un "hinterland" plus limité, comme Port-La-Nouvelle (1,8 Million de tonnes) ou Nice (0,4 Million de tonnes), pourraient être opportunément rattachés au département. Le Département des Alpes Maritimes s'est déclaré intéressé par une solution de ce type.

Les communes également, peuvent et doivent être étroitement impliquées dans la vie des ports. Rochefort et Tonnay Charente en sont la preuve.

On pourrait envisager d'organiser, dans chaque port, une large consultation des partenaires intéressés, afin de définir la collectivité de rattachement ou la structure de gestion la plus appropriée.

Quels que soient ses avantages, la décentralisation comporte des risques de surinvestissement et de concurrence inhérents à la logique du développement local. Il est souhaitable de limiter ces risques en mettant en place une procédure consultative d'harmonisation des investissements locaux.

### 1.3.3. La coordination des investissements portuaires.

La procédure de coordination envisagée devra respecter le pouvoir de décision des collectivités territoriales.

En premier lieu, les projets d'équipement dépassant un certain plafond devraient recueillir l'avis du Conseil National des Communautés Portuaires, organisme collégial et indépendant, qui regroupe en son sein toutes les professions concernées. Sans être juridiquement contraignant, cet avis pourrait peser sur la décision des responsables locaux.

De même, l'organisme économique prévu pour apprécier les projets d'investissement des grands ports français, pourrait également formuler un avis technique et économique sur les projets importants des ports décentralisés. Cet avis fournirait au Conseil National des Communautés Portuaires les bases de sa réflexion.

Le réaménagement des compétences de l'Etat est une condition nécessaire au développement des ports français internationaux. Elle n'est pas une condition suffisante. Les grands ports français, à l'image de leurs concurrents européens, doivent bénéficier d'une réelle autonomie de gestion et de développement commercial.

## **II. ACCROITRE L'AUTONOMIE DE GESTION DES PORTS.**

L'organisation interne des ports autonomes, telle qu'elle résulte de la loi du 29 juin 1965, a permis de rationaliser la gestion de ces ports en la confiant à une autorité unique, directement responsable de l'ensemble des activités portuaires. Elle a parfaitement répondu aux besoins d'une époque d'équipement public intense et on lui doit la bonne qualité, principalement sur le plan technique, des outils portuaires français.

Cependant, on reproche aujourd'hui à ce mode de gestion d'être encore trop fermé aux initiatives privées et dépendant de l'administration centrale. Ces reproches sont en partie injustifiés, la gestion des ports français ayant évolué dans les années récentes. Il reste que le mode de gestion actuel pourrait être amélioré par :

- une plus grande implication des opérateurs privés du port dans la gestion des outillages,
- l'ouverture et l'assouplissement des instances de direction,
- le renforcement des moyens de la politique commerciale.

## **2.1. L'implication des opérateurs privés dans la gestion des outillages.**

### 2.1.1. Le partenariat public/privé dans les ports du Nord.

A Anvers, les initiatives de l'autorité municipale en matière d'infrastructures et d'équipement général sont prises après consultation du secteur privé. Ainsi, en 1973, le plan de construction du bassin "Delwaïde" a été révisé pour mieux tenir compte des besoins nouveaux du secteur privé. Cette exigence de concertation a valeur d'exemple pour les ports français.

Dans les ports du Nord de l'Europe, la gestion des équipements fait l'objet d'un véritable partenariat entre l'autorité portuaire, qui maîtrise le domaine public, et l'opérateur privé, qui l'utilise et l'équipe.

A Anvers, par exemple, l'entreprise privée de manutention prend en concession le terrain pour une longue durée, édifie les entrepôts et met en place l'outillage de manutention avec ses propres ressources. Elle assure librement la gestion commerciale de ces équipements, en contrepartie d'un loyer qu'elle verse à la ville et d'obligations limitées de service public.

Conformément à cette logique d'implication des acteurs privés dans l'investissement, les premières études techniques pour la construction du futur terminal à conteneurs sur l'Escaut ont été réalisées par l'opérateur privé qui équipera et exploitera ce terminal. Le secteur public finance pour sa part la construction du mur à quai. Actuellement, 80% du trafic de marchandises diverses et 100% du trafic de vrac anversoïis sont traités sur des quais équipés par le secteur privé.

Ce partenariat prend tout juste forme en France où l'autorité publique assure l'équipement des ports.

### 2.1.2. Les contraintes de gestion des outillages.

En France, les superstructures ont été traditionnellement financées par l'Etat. Or, celui-ci n'est plus en mesure d'assurer un niveau de financement suffisant. Les opérateurs privés français, à l'image de leurs homologues étrangers, doivent donc prendre en charge les investissements en superstructures.

Cependant, la voie du développement de l'investissement privé est plus étroite qu'on ne le croit. Deux obstacles majeurs s'opposent à cette évolution :

- du fait de la faiblesse des trafics, et des coûts élevés de la manutention, les perspectives de retour sur investissement sont faiblement incitatives pour les opérateurs privés. Le seuil de rentabilité des superstructures est élevé. A titre indicatif, il est de 50 000 conteneurs par an pour un portique à conteneurs de 25 millions de francs.

- en second lieu, le régime juridique applicable aux installations d'outillage est inadapté. L'établissement et l'exploitation des installations fixes et mobiles (magasins, entrepôts, silos, grues, ponts roulants) utilisées pour le chargement et le déchargement des navires, ainsi que pour la manutention de la marchandise sont susceptibles de faire l'objet de deux régimes ( article 1 de la loi du 17 mai 1941 et articles R.115-7 à R.115-18 du Code des ports maritimes) :

- l' exploitation en concession ou en régie, qui constitue le régime le plus courant dans les ports français.

- l'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public, délivrée uniquement à certains entrepreneurs privés pour leur propre trafic ( par exemple, Solmer à Marseille)

Aucun de ces deux régimes ne permet actuellement à une entreprise de manutention offrant des services à une clientèle diversifiée de gérer privativement les superstructures.

### 2.1.3. Encourager l'investissement privé dans les ports français.

Le développement de l'investissement privé dans les ports français suppose des conditions d'exploitation appropriées. Il est donc nécessaire de créer un nouveau régime, se juxtaposant aux précédents, et permettant à des entreprises de manutention d'utiliser le domaine public, de l'équiper, et de l'exploiter privativement sous réserve d'obligations de service public minimales.

Ce nouveau régime pourrait s'inspirer des règles de la propriété commerciale et comporter notamment : un titre d'occupation du domaine public autorisant son détenteur à construire des équipements ; une possibilité de cession de ce titre; un dispositif d'indemnisation en cas de rupture du contrat d'occupation.

Il faut cependant souligner que, malgré l'absence d'un tel régime, deux groupements de taille internationale, traitant respectivement 360.000 et 240.000 conteneurs par an se sont d'ores et déjà constitués au Havre pour investir dans l'équipement des futurs terminaux à conteneurs du Port Rapide Aval .

Ces partenaires privés engageront 285 millions de francs dans ce projet. Le Port Autonome, avec la participation de l'Etat et l'appui des collectivités locales réalisera pour sa part, les ouvrages d'infrastructures et certains équipements d'accès, de desserte et de superstructures .

Cette initiative montre la capacité d'innovation de certains opérateurs privés et publics français. Elle a valeur d'exemple et devrait inciter le législateur à moderniser les textes en vigueur.

Parallèlement à l'élargissement de l'investissement et de l'exploitation au secteur privé, les instances de direction des ports doivent s'ouvrir davantage à la communauté portuaire locale.

## **2.2. L'assouplissement des structures de direction.**

Les structures de décision doivent s'adapter au renforcement de la responsabilité et du rôle de la communauté portuaire dans la définition de la stratégie du port. Cette adaptation passe par une plus grande ouverture du Conseil d'administration aux acteurs locaux et par l'aménagement des relations entre le Président de ce Conseil et le Directeur du port.

### 2.2.1. Le Conseil d'administration du port autonome.

Le Conseil d'administration des ports autonomes doit refléter par sa composition la diversité des opérations qui se déroulent dans le port et mieux représenter les professions portuaires locales. A cette fin il convient de modifier le décret du 28 juin 1984, qui réserve aux "usagers des ports autonomes" huit seulement des vingt-six sièges du Conseil d'administration. En comparaison, les Conseils portuaires des ports d'intérêt national sont plus ouverts : ils comprennent huit représentants des usagers sur dix-sept membres.

En outre, la procédure de nomination des représentants des usagers dans les ports autonomes est très centralisée: six membres sur huit sont nommés par décret.

Dans son rapport sur les Ports Maritimes en juin 1983, le Conseil Economique et Social préconisait déjà de porter la proportion de représentants des usagers dans les Conseils d'administration des Ports Autonomes à 50%. Ce pourcentage paraît raisonnable. Son adoption permettrait de mieux prendre en compte les projets et les réflexions des professionnels les plus impliqués dans la gestion commerciale des ports, à côté des représentants de l'Etat, des collectivités locales et du personnel.

Cette plus grande ouverture doit s'accompagner d'un aménagement des relations entre le Président du Conseil d'administration, représentant de la communauté portuaire, et le Directeur du port.

### 2.2.2. Le Président et le Directeur du port.

De récents conflits entre les Présidents et les Directeurs des ports autonomes de Dunkerque et de Nantes-Saint-Nazaire ont mis en lumière les inconvénients du régime actuel. Le Président est élu par le Conseil d'administration et choisi parmi ses membres ; le Directeur du port est nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre chargé des Ports, après avis du Conseil d'administration. Le président et le directeur peuvent avoir, pour des raisons diverses, des préoccupations différentes. Rien ne permet de régler d'éventuels conflits entre deux dirigeants totalement indépendants l'un de l'autre.

Il est sans doute regrettable que le Conseil d'administration n'ait pas la possibilité de choisir, sur une liste qui lui serait présentée, le Directeur du port. Ces listes pourraient comprendre des candidats n'ayant pas nécessairement la même formation et le même profil de carrière.

L'élargissement des structures de direction des ports permettrait de mieux prendre en compte les aspects commerciaux de la gestion portuaire. En effet, en matière de politique commerciale, les ports français présentent des handicaps marqués.

### **2.3. Le renforcement des moyens commerciaux.**

Sur un marché portuaire très concurrentiel, où l'offre de services est excédentaire, la politique commerciale est un élément déterminant de réussite. Les ports français, qui ont longtemps négligé cet aspect du développement portuaire, s'efforcent aujourd'hui de rattraper le retard qui les sépare des ports marchands de l'Europe du Nord.

### 2.3.1. La flexibilité tarifaire.

La souplesse des tarifs dans les ports d'Anvers et de Rotterdam est un des traits les plus significatifs de leur force commerciale. Alors que dans de nombreux ports européens, l'Etat intervient pour fixer les tarifs, parfois à contre-temps de l'évolution des trafics et des exigences maritimes concurrentielles, beaucoup d'opérations font à Anvers ou Rotterdam l'objet d'accords tarifaires entre client et prestataire de services, en fonction du volume du lot, du poids unitaire, de l'emballage ou de la destination.

Les chargeurs français qui choisissent d'exporter par les ports du Nord, tirent parti de cette souplesse tarifaire. En France, en revanche, la concurrence entre opérateurs privés joue insuffisamment au détriment de la compétitivité du port.

Parallèlement, le Conseil d'administration du port autonome a le pouvoir de fixer les taxes d'outillage, mais ne dispose que d'un pouvoir de proposition pour les droits de port, décidés par l'autorité de tutelle selon un schéma national. Cette rigidité ne favorise pas la modulation des tarifs en fonction des choix commerciaux du port.

Si l'on admet que la préoccupation première d'un port est d'attirer la marchandise et les navires, il faut lui reconnaître des moyens d'action, et notamment la liberté tarifaire.

### 2.3.2. Les moyens de promotion commerciale.

A tort ou à raison, les ports français souffrent encore aujourd'hui d'une image commerciale dégradée ; leurs atouts ne sont pas suffisamment mis en avant et leur rayonnement international est éclipsé par celui des grands ports européens du Nord. Conscients de ce problème, certains ports français ont mis en place des associations de promotion commerciale, telles "Port Alliance" au Havre ou l'A.C.E.L. à Nantes-Saint Nazaire.

Ces associations doivent être encouragées. Elles dotent les ports d'un outil de promotion et de prospection commerciale. Elles responsabilisent les professionnels locaux trop souvent enclins à voir, dans l'action commerciale d'ensemble, une attribution exclusive de la Direction du port

L'essor des ports français de taille internationale passe par le rééquilibrage des rôles respectifs des acteurs économiques locaux et de l'Etat. Celui-ci conserve une mission de première importance : aborder à un niveau européen les questions d'environnement réglementaire qui se posent encore.

## **III. L'HARMONISATION DES REGLEMENTATIONS EUROPEENNES.**

La concurrence que se livrent les ports européens semble difficilement s'accommoder d'une véritable politique communautaire dans le domaine portuaire. Cependant, dans la perspective du grand marché unifié, la clarification de certaines réglementations doit être recherchée.

En priorité, la coopération européenne doit porter sur les relations financières entre ports et Etat membres et sur les pratiques douanières.

### **3.1. Les relations financières entre ports et Etats-membres.**

#### 3.1.1. Le retard de la politique communautaire dans le domaine portuaire.

Le Traité de Rome prévoyait dans le titre IV de sa seconde partie, l'élaboration d'une politique européenne commune en matière de transports terrestres. Jusqu'à la ratification de l'Acte unique européen, rien n'obligeait les Etats-membres à coordonner leurs politiques portuaires respectives. De même, les ports n'étaient pas considérés comme inclus dans le champ d'application des articles 92 à 94 du traité de Rome, qui réglementent les aides publiques aux entreprises.

Ainsi, la directive communautaire de 1980, prévoyant la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques, n'a été étendue aux ports maritimes qu'en 1985 (Directive 85/413).

La prudence de la Commission en matière de politique portuaire commune s'explique essentiellement par deux raisons:

En premier lieu, la diversité des régimes juridiques et financiers des ports maritimes européens rend difficile toute entreprise de coordination. Les uns ont un statut communal non autonome, comme Rotterdam ("Havenbedrijf" ou port communal), ou Anvers (régie municipale); d'autres sont rattachés à des collectivités territoriales comme les Länder allemands (Hambourg et Brême), d'autres encore sont des organismes autonomes publics (ports autonomes français et espagnols) ou privés (Felixstowe en Grande-Bretagne).

Ces différents statuts recouvrent des relations financières entre ports et collectivités publiques souvent difficiles à démêler et a fortiori à unifier.

En second lieu, le transport maritime, à la différence du transport terrestre, n'a pas été placé au coeur du développement de la Communauté Economique Européenne, alors qu'il représentait, pour certains Etats-membres, soucieux de leur indépendance dans ce domaine, des enjeux économiques de premier ordre.

#### 3.1.2. Les ports français pénalisés.

En France, les relations financières entre ports et collectivités publiques sont transparentes. La loi de 1965, et les lois de décentralisation, définissent les règles d'attribution des subventions publiques aux ports. Dans la mesure où le financement public prend la forme de subvention à des organismes dotés de la personnalité morale, celui-ci est clairement identifiable chaque année dans les budgets des collectivités publiques.

Tout observateur extérieur peut mesurer, voire critiquer, le soutien public dont bénéficient les ports français. Ainsi, à la demande des ports belges et britanniques, la Commission de Bruxelles a récemment dénoncé la dotation en capital de 1,4 milliard de francs sur la base des articles 92 à 94 du Traité de Rome.

En revanche, dans les pays du Nord, les ports sont généralement dépourvus d'une autonomie budgétaire. Les recettes et les dépenses sont intégrées dans le budget de la collectivité gestionnaire du port, sans possibilité de distinction. En outre, les ports du Nord reçoivent principalement des aides des collectivités locales, plus difficiles à isoler et à retracer que les aides de l'Etat, parce qu'accordées sans règle fixe et au coup par coup.

La disparité de traitement entre ports étrangers et ports français désavantage nos ports. Inconvénient supplémentaire : elle alimente leur réputation de "ports assistés", par opposition aux ports européens gratifiés d'une image libérale.

### 3.1.3. La clarification des relations financières.

L'application complète de la directive "transparence" de la CEE constitue une revendication actuelle de la France à Bruxelles. En effet, si la Commission s'est engagée en 1986 à remettre pour décembre 1987 un rapport sur les relations financières entre ports européens et pouvoirs publics, le refus de certains ports de divulguer des informations jugées confidentielles, a retardé la production de ce document essentiel.

Certains ports cependant, conscients du danger de la surenchère en matière de subventions, se rallient progressivement à la transparence. Ainsi, le port d'Anvers a été récemment érigé en régie municipale.

Au delà de la recherche d'une véritable transparence, il est nécessaire de réfléchir à la seconde étape de l'harmonisation portuaire européenne : la définition de règles européennes en matière d'aides publiques.

### 3.1.4. La réglementation européenne des aides publiques.

L'Acte Unique européen prévoit la possibilité de prendre, à la majorité qualifiée, des dispositions en matière de politique portuaire communautaire.

Il est donc désormais possible de mettre en oeuvre des règles simples et efficaces assurant une concurrence loyale entre ports européens, même si la majorité des experts estime que la compétitivité d'un port dépend faiblement des aides publiques qu'il reçoit.

Dans le cadre d'une future négociation sur ce sujet, les pouvoirs publics français pourraient utilement proposer la généralisation des règles qui régissent actuellement les relations financières entre l'Etat et les ports autonomes français : aides publiques pour l'entretien des chenaux, aides à la navigation et aux infrastructures.

Quant aux infrastructures routières, dont on a vu l'importance pour les ports, elles devraient exclure les équipements s'apparentant à des outillages portuaires. Ainsi, les passerelles "roll on roll off" financées en Belgique sur fonds publics, ne devraient pas être assimilées à des infrastructures routières.

En dernier lieu, l'Etat devrait rapidement accorder aux ports autonomes, les dotations en capital que nécessite leur situation financière dégradée, avant que de telles dotations soient limitées par une application stricte de l'article 92 du Traité de Rome.

Parallèlement à l'harmonisation des règles de financement public des ports, un effort doit être entrepris en matière de régime douanier.

## **3.2. L'amélioration des procédures douanières.**

Le fonctionnement des douanes et des procédures douanières contribue à la compétitivité des ports dans une proportion qui, sans être déterminante, doit être prise en compte. Dans le cadre de l'harmonisation des règles douanières entre États membres, le Conseil des communautés européennes a pris des dispositions nouvelles.



### 3.2.1. les douanes et la politique commerciale.

Les pratiques douanières, différentes d'un pays à l'autre, influent sur la plus ou moins grande rapidité du passage de la marchandise par le port. Ainsi, à Anvers, les services douaniers effectuent un contrôle minimal sur les conteneurs en transit international, ce qui favorise la rapidité de leur passage. En France, en revanche, les conteneurs qui sont le plus souvent à destination intérieure, subissent pour 5 % d'entre eux un contrôle douanier.

Ces disparités posent un problème de compétitivité tout autant qu'un problème de crédibilité du contrôle douanier aux différents points d'entrée de la marchandise sur le sol européen. Les pays comme la France, où les douanes effectuent un contrôle réel, peuvent à bon droit réclamer, au besoin par voie contentieuse, qu'une certaine harmonie soit réalisée en matière de pratiques douanières.

Inversement, la France devrait prendre les mesures permettant un fonctionnement des services douaniers dans les ports français compatible avec les exigences commerciales. Le paiement des heures supplémentaires des douaniers, imputable aux usagers, devra être facilité par la modification de l'arrêté du 10.08.54.

### 3.2.2. Les procédures douanières.

Deux règlements communautaires de mai 1988, applicables dans les Etats membres à compter du 1.01.1990, prévoient des procédures susceptibles de favoriser l'attrait commercial des ports. Ces procédures concernent les marchandises originaires des pays n'appartenant pas à la CEE.

- Les entrepôts douaniers. Ce régime permet aux opérateurs économiques de stocker des marchandises sans payer ni droits de douanes, ni taxes. La France comprend actuellement 1 500 entrepôts douaniers. Mais la future réglementation communautaire introduira davantage de souplesse dans ce dispositif. A titre indicatif, la durée de stockage sera illimitée, alors qu'elle est actuellement fixée à trois ans en France.

- Les zones franches et entrepôts francs. Le règlement communautaire autorise les Etat-membres à créer des zones franches ou des entrepôts francs. A l'intérieur de la zone franche, des entreprises autorisées pourront se livrer à des activités de stockage ou de transformation selon les règles douanières de droit commun. Les formalités administratives seront cependant allégées et simplifiées.

Il n'existe pas actuellement en France de zones franches ou d'entrepôts francs. Le Direction Générale des douanes et droits indirectes étudie les possibilités d'harmonisation des procédures nationales avec le droit communautaire. Elle semble actuellement très réservée sur l'opportunité de zones franches dans les ports français.

## CONCLUSION

Les ports français ont connu des années fastes pendant lesquelles ni le trafic, ni les moyens financiers ne leur faisaient défaut. Cette période est aujourd'hui révolue. Au cours des dix dernières années, qui ont vu l'effondrement des trafics de vrac énergétiques sur lesquels reposaient leur croissance, les ports français se sont trouvés confrontés à un marché difficile, dominé par les ports les plus efficaces du monde, en proie à des mutations profondes. Leurs faiblesses se sont révélées à l'épreuve de la compétition internationale.

Demain, les frontières européennes s'ouvriront davantage et la déréglementation des transports se poursuivra. Pour conserver ou accroître leurs parts de marché d'ici à l'an 2 000, dans les espaces restreints que constituent le "range" nord-européen et la façade méditerranéenne, les ports français devront redoubler d'efforts et d'imagination.

Les professions portuaires, mais également les professions dont dépend la compétitivité des transport d'accès aux ports, devront concentrer leurs forces, moderniser leurs outils, développer leurs formations et renoncer aux protections réglementaires qui les ont longtemps abritées de la concurrence. Elles devront faire de l'efficacité commerciale leur premier atout pour s'imposer sur le marché européen.

Cette adaptation ne sera pas facile. La seule libéralisation du marché comporte des risques évidents : le renforcement de la concurrence pourrait être fatal à des structures professionnelles fragiles et confinées au territoire national.

Mais le choix d'un port et d'un transporteur appartient en définitive au chargeur. Pour que les entreprises françaises puissent lutter à armes égales avec leurs concurrentes, elles doivent avoir la liberté de préférer Anvers ou Rotterdam au Havre ou à Dunkerque, Barcelone ou Gênes à Marseille.

Nos ports seront choisis par les entreprises françaises ou par leurs homologues d'Italie, d'Espagne, de Suisse, d'Allemagne ou d'ailleurs s'ils sont compétitifs, c'est à dire fiables, rapides et le moins coûteux possible.

Actuellement, une partie du milieu portuaire manifeste un certain pessimisme . Nous voulons croire, au contraire, que quelques ports auront demain une taille et une crédibilité internationales. Certains signes encourageants le montrent.

Que ce soit dans le domaine de la manutention, des infrastructures routières, des transports routiers, des tarifs portuaires, de la cohésion des communautés portuaires locales, de récents changements ont montré que les ports français ont des ressources et des atouts. Ils savent parfois faire preuve d'une efficacité commerciale comparable à celle des ports du Nord. Ces changements n'autorisent bien sûr aucune certitude, mais permettent d'espérer.

Enfin, nous avons accordé une attention particulière au rôle de l'Etat dans le développement -ou le déclin- des ports français. L'Etat a des responsabilités de premier ordre. C'est à lui qu'il appartient d'assurer un environnement portuaire de qualité, que ce soit en matière d'infrastructure de transport ou de réglementation.

C'est également à lui, en tant qu'actionnaire, d'assainir rapidement la situation financière des ports et de lever l'hypothèque des sureffectifs de dockers, en tenant compte de la capacité et de la détermination des communautés portuaires locales à prendre en charge leurs responsabilités.

Il nous a paru essentiel que l'Etat accompagne les efforts que consentent, dans tel ou tel port, les différents acteurs de la vie portuaire, salariés, chefs d'entreprise, élus locaux et qu'il alloue ses ressources en priorité à ceux qui sont en première ligne dans la compétition européenne.

Sur le marché européen, la référence n'est pas -pas encore- française. Pour qu'elle le soit un jour, il faut laisser les ports de commerce français devenir de véritables ports marchands.

## **ANNEXES.**

### **Annexe n°1:**

- Liste des personnalités rencontrées;
- Bibliographie sommaire;
- Sources statistiques;
- Visites.

### **Annexe n°2:**

- Liste des administrations et organismes liés à l'activité portuaire;
- Les principaux ports maritimes métropolitains.

### **Annexe n°3:**

- Carte des principaux ports européens :  
trafics compensés en fonction de la valeur de  
la marchandise.

### **Annexe n°4:**

- Trafics non compensés.

### **Annexe n°5:**

- Carte du réseau ferroviaire européen.

### **Annexe n°6:**

- Carte du réseau autoroutier européen.

### **Annexe n°7:**

- Répartition de trafic par type de marchandises.

ANNEXE N°1.

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES.

(Réunions de travail ou entretiens de longue durée).

FRANCE.

M.AILLERET, Directeur de la logistique, RHONE-POULENC.  
M.BENET, Sous-Directeur, Direction Générale des Douanes.  
M.BERNARD-CHATELEAU, Vice-Président de la CAINAGOD.  
M.BORDIER, Directeur des Services Portuaires, DIEPPE.  
M.BROSSIER, Directeur des Ports et de la Navigation Maritime, Ministère des Transports et de la Mer.  
Capitaine LE GOUAS, Responsable transports, O.E.S.T.  
M.CHABRERIE, Président de la F.F.C.A.T.  
M.CAULIER, Président du Port Autonome de Dunkerque.  
M.CHAPON, Président du Conseil National des Usagers des Transports.  
M.CITROEN, Conseiller transport à la Représentation Permanente Française auprès des Communautés Européennes.  
Commandant FREBOURG, Responsable des Ports et de la Manutention, C.G.M.  
M. DE CLEBSATTEL, Président-Directeur-Général, G.FERON-E. de CLEBSATTEL S.A.  
M.DELLEUR, Sous-Direction des Affaires Multilatérales, D.R.E.E.  
M.DELMAS, Directeur du Port Autonome de Strasbourg.  
M.DENVERS, Président du Conseil Général du Nord.  
MME.DHUICQUE, Vice-Présidente de la CAINAGOD.  
M.DUMONT, Bureau du Domaine Public Maritime, D.P.N.M.  
M.ESKINAZI, Union des Usagers du Port de Rouen.  
M.FAGES, Direction de l'Armement, Compagnie Louis-Dreyfus.  
M.FEVE, Directeur Général Adjoint de la S.N.C.F.  
M.FISHER, Président de la CAINAGOD.  
M.FLINOIS, Président Directeur Général de SAGA-TRANSPORTS.  
M.GAUTRAT, Directeur des Affaires Economiques et Financières, Ministère des Affaires Etrangères.  
M.GENEVOIS, Service Central Economique et Financier, D.P.N.M.  
M.GIRAUD, Sous-Direction du Domaine Public, D.P.N.M.  
M.GRESSIER, Directeur des Transports Terrestres, Ministère de l'Equipement.  
M.HEURTEL, Président de l'Union des Industries de la Manutention.  
M.HISLAIRE, Délégué Général de l'U.N.I.M.  
M.LALITTE, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de DIEPPE.  
M.LAMOISSIERE, Assistant à la Direction Générale, Association pour le Développement de la Formation Professionnelle dans les Transports.  
M.LEBLANC-BELLEVAUX, Secrétaire Général de l'A.T.I.C.  
M.LEFEBVRE, Secrétaire Général de la Fédération Nationale des Ports et Docks.  
M.LEMORE, Directeur Financier, Compagnie Générale Maritime.  
M.LEVY, Affaires Européennes, D.P.N.M..  
M.MAUDOUX, Direction des Contrats, Compagnie Louis-Dreyfus.  
M.MEDA, Chargé de mission au S.G.G.  
M.MOULINIER, Ingénieur des Ponts et Chaussées, D.P.N.M.  
M.PECHERE, Directeur du Port Autonome de Marseille.  
M.PIGEONNIER, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rochefort, Président de l'Association des Ports d'Intérêt Local.

**M.POINSSOT**, Directeur Commercial du département fret à la S.N.C.F.  
**M.PROUVOYEUR**, Sénateur-Maire de Dunkerque.  
**M.RATTIER**, Service Central d'Exploitation, D.P.N.M.  
**M.RAVISSE**, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Calais.  
**M.REGENT**, Président du Port Autonome de Nantes-St Nazaire.  
**M.SMAGGHE**, Directeur du Port Autonome du Havre.  
**M.TUAL**, Ingénieur du port, DIEPPE.  
**M.VELTER**, Directeur du Développement au Port du Havre.  
**M.WEBER**, Directeur Général des Douanes et Droits Indirects.

## **ESPAGNE.**

**M.MONNE COSTA**, Président du port de Barcelone.  
**M.BUENO HENCKE**, Vice-Président de la C.C.I de Barcelone.  
**M.MOLINAS BELLIDO**, Président du Patronat Catalan, Vice-Président du Patronat Espagnol.  
**M.TORRENTS TOLOSA**, Directeur de la zone franche de Barcelone.  
**M.BORES**, Président du Conseil des Usagers.  
**M.ARBOS**, Directeur Commercial.  
**M.GARCIA COSO**, Transportes, Aduanas y Consignaciones S.A.  
**M.CLAVERA**, Université de Barcelone, Chaire d'économie appliquée.

## **BELGIQUE.**

**M.OPDEBECK**, Directeur Commercial du port d'Anvers.  
M.le Directeur-Adjoint des Douanes d'Anvers.  
**M.VAN ORSHAGEN**, Directeur Général du Port d'Anvers.

### **BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.**

**BAUCHET (P)**, "Le transport international dans l'économie mondiale", Ed.ECONOMICA, 1988.  
**BESSAY.(G)**, "Perspectives transports 2005", O.E.S.T., 1988.  
**COUR DES COMPTES**, Rapport 1987, "Les investissements des ports autonomes pour la réception des pondéreux".  
**DUPUYDAUBY (J)**, "La filière portuaire française", 1986.  
**HISLAIRE.(L)**, "La manutention portuaire en 1987", Rapport annuel d'activités de l'U.N.I.M.  
**LATHIERE (B)**, "Rapport sur la situation et les perspectives de la marine marchande française", 1986.  
**MARCADON (J)**, "L'avant-pays des ports français", Ed.MASSON, 1988.  
**MAURIZE (B)**, "Les ports maritimes", Avis et rapports du C.E.S, 1985.  
**PROUVOYEUR (C)**, "Avis sur le projet de loi de finances pour 1988-Ports maritimes-", 1987.

**JOURNAL DE LA MARINE MARCHANDE.**  
**LLOYD ANVERSOIS.**  
**L'AVENIR DES PORTS.**(Organe de la F.N.P.D).  
**ADMINISTRATION,** "Les ports autonomes du Havre et de Rouen", pp.177-181, 15  
janvier 1988.

**SOURCES STATISTIQUES.**

**"Eléments d'appréciation sur la situation du système portuaire français",**  
A.D.G.P.F,1988.  
**"Report on an enquiry into the current situation in the major community sea-ports",**  
Commission des Communautés Européennes, 1986.  
**"Hinterland des principaux ports du marché commun",** D.G.D.D.I,Sous-Direction des  
Statistiques et de l'Informatique,1986.  
**"Le transport du commerce extérieur",** D.G.D.D.I,1986.  
**"Résultats de l'exploitation des ports maritimes de commerce",** D.P.N.M,1987.

**VISITES .**

Visite des ports de:

- ANVERS;
- BARCELONE;
- DIEPPE;
- DUNKERQUE;
- LE HAVRE;
- MARSEILLE;
- PARIS;

Opérateurs portuaires.(DIEPPE)

- Station de pilotage Seine ( Rouen-Dieppe).
- Compagnie Dieppoise de remorquage.
- Lamanage;Bureau du port.
- Groupement des usagers du port.
- Courtier maritime;(M.SEDARD).
- Entreprises maritimes LEON VINCENT.
- Transitaire/Commissionnaire en douanes;S.F.T. GONDRAND.

## ANNEXE N°2.

### ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES ENTOURANT L'ACTIVITE PORTUAIRE.

**A.D.G.P.F:** Association des Grands Ports Français.  
**A.P.I.L:** Association des Ports d'Intérêt Local.  
**C.C.A.F:** Comité Central des Armateurs de France.  
**C.N.C.P:** Conseil National des Communautés Portuaires.  
**C.N.M.M:** Conseil Supérieur de la Marine Marchande.  
**C.N.T:** Conseil National des Transports.  
**D.G.D.D.I:** Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.  
**D.P.N.M:** Direction des Ports et de la Navigation Maritimes.  
**F.F.C.A.T:** Fédération Française des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport.  
**F.N.P.D:** Fédération Nationale des Ports et Docks.  
**O.E.S.T:** Observatoire Economique et Statistique des Transports.  
**U.N.I.M:** Union Nationale des Industries de la Manutention  
**U.P.A.C.C.I.M:** Union des Ports Autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie Maritimes.

### LES PRINCIPAUX PORTS MARITIMES METROPOLITAINS.

#### 1.-Ports autonomes.(Loi du 29 juin 1965 et décrets d'application).

-BORDEAUX.  
-DUNKERQUE.  
-LE HAVRE.  
-MARSEILLE.  
-NANTES.  
-ROUEN.

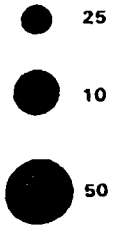
#### 2.-Ports d'intérêt national et ports maritimes contigus aux ports militaires(\*).(Loi du 22 juillet 1983;Décret n°83-1149, 23 déc. 1983).

|                  |                      |
|------------------|----------------------|
| -(*) BREST       | -LA ROCHELLE-PALLICE |
| -(*) TOULON      | -LORIENT             |
| -(*) CHERBOURG   | -NICE-VILLEFRANCHE   |
| -AJACCIO         | -SAINT-MALO          |
| -BASTIA          | -SETE                |
| -BAYONNE         |                      |
| -BOULOGNE        |                      |
| -CAEN-OUISTREHAM |                      |
| -CALAIS          |                      |
| -CONCARNEAU      |                      |
| -DIEPPE          |                      |
| -LA NOUVELLE     |                      |

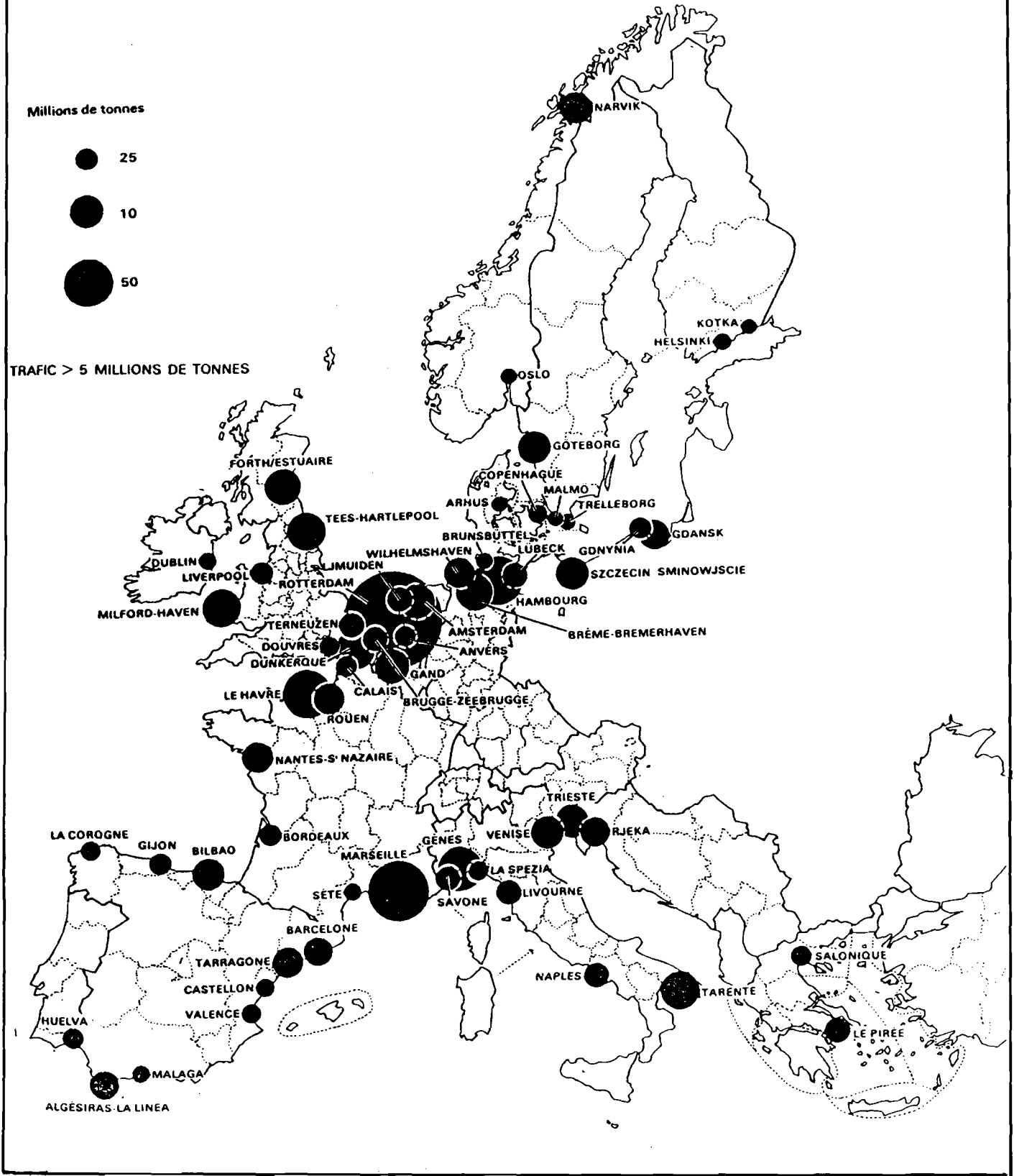


# TRAFIC DE MARCHANDISES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS

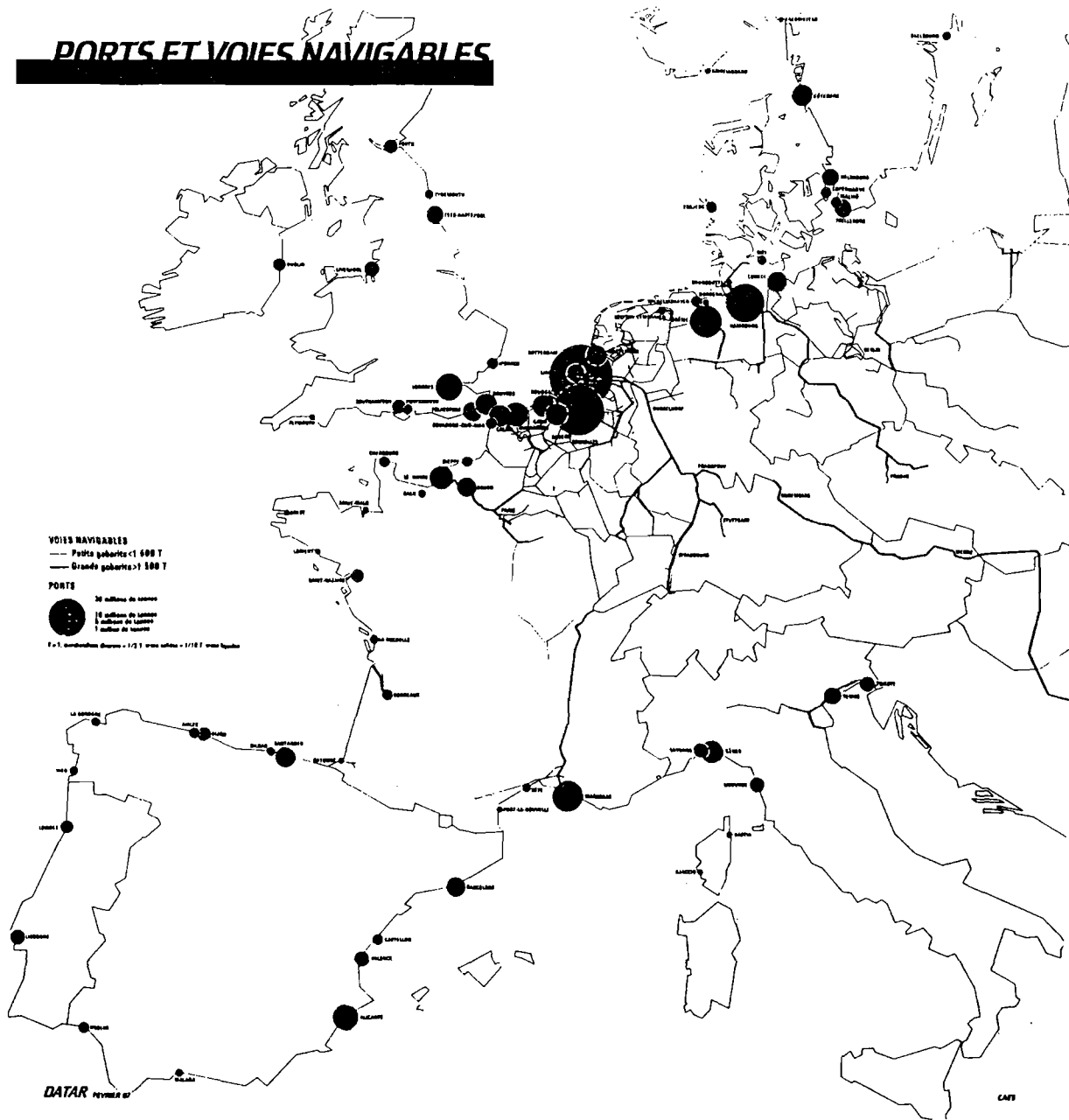
Millions de tonnes



TRAFIC > 5 MILLIONS DE TONNES

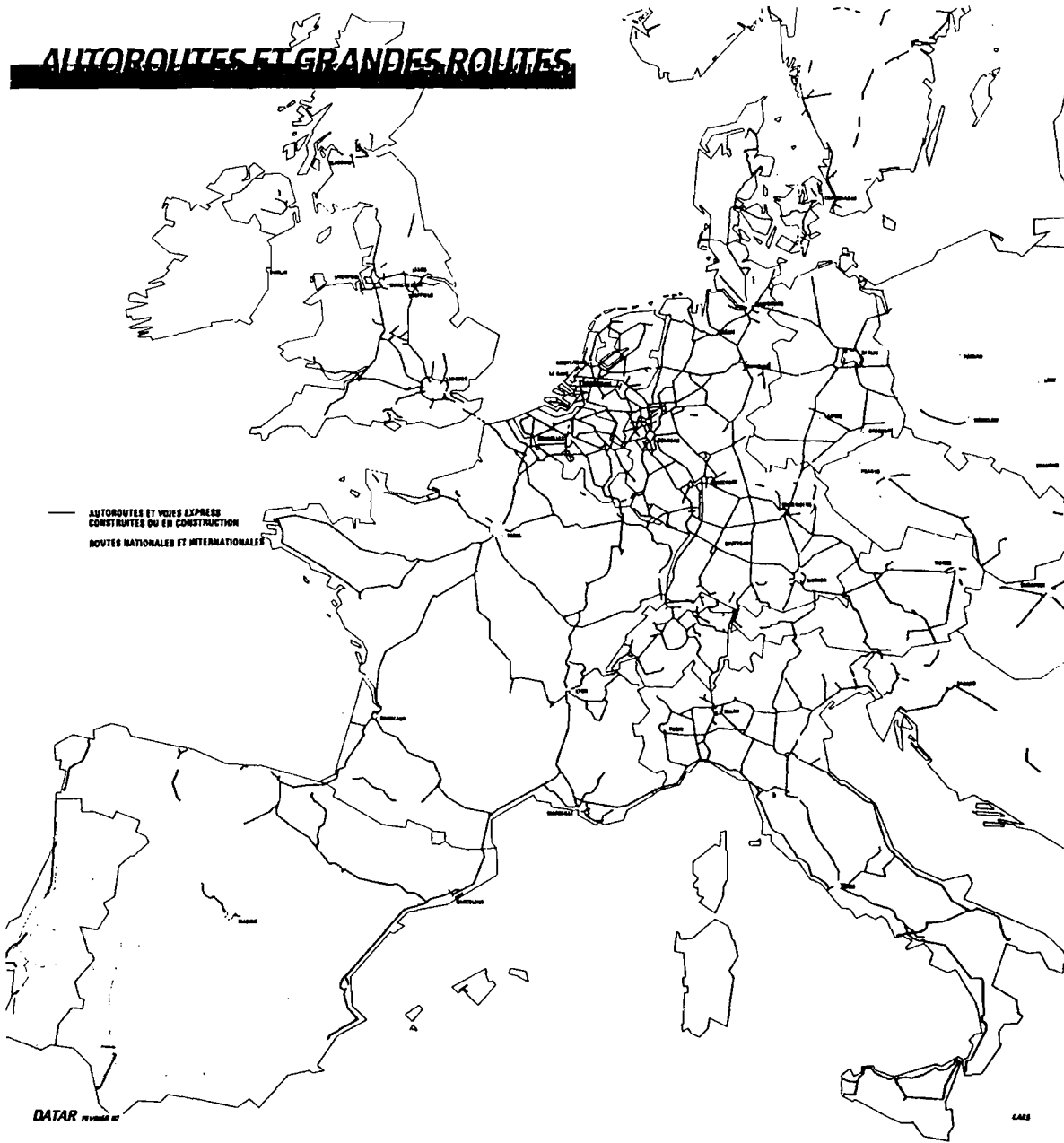


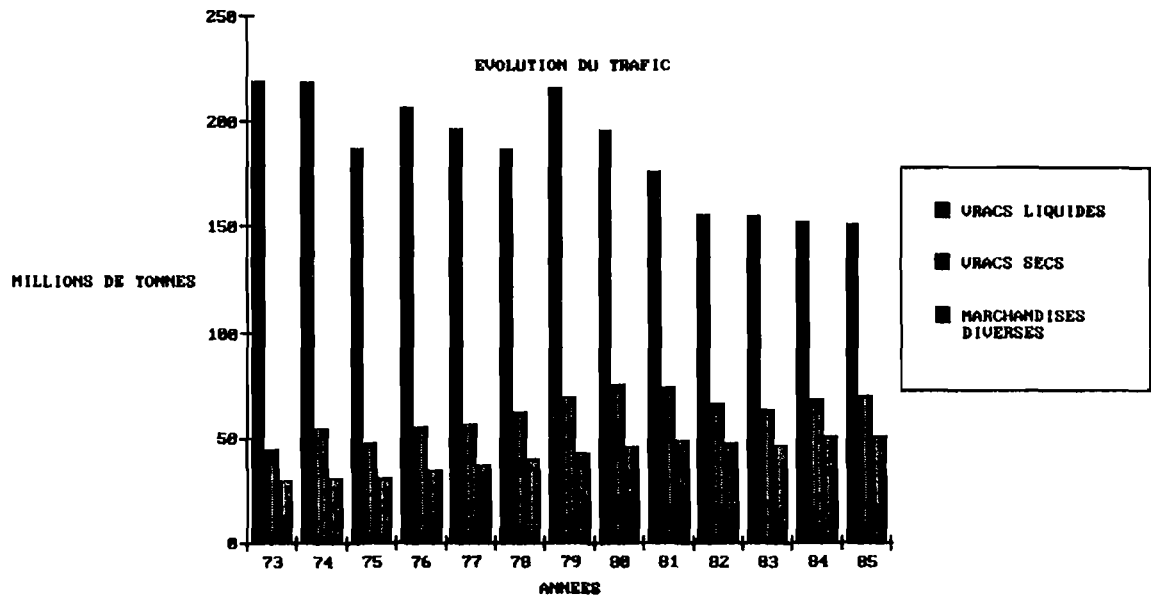
# PORTS ET VOIES NAVIGABLES





# AUTOROUTES ET GRANDES ROUTES





## **CHAPITRE 1 - Le droit de la mer et les détroits internationaux**

- ANNEXE 1** : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (partie III et articles 53 et 233)
- ANNEXE 2** : Déclaration française lors de la signature de la convention de Montego Bay
- ANNEXE 3** : Projet de déclaration française lors de la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- ANNEXE 3 bis** : Déclaration lors de la signature de la République des Philippines (point 7), et de la République arabe du Yémen (point 2), et déclaration lors de la ratification de la République démocratique et populaire du Yémen (point 1)
- ANNEXE 4** : Projet de déclaration franco-britannique
- ANNEXE 5** : Projet de décret relatif au passage en transit
- ANNEXE 6** : Régime juridique et situation géographique des détroits cités (hormis ceux dont la France est riveraine)
- ANNEXE 7** : Liste des personnalités rencontrées

## **CHAPITRE 2 - L'évolution de la flotte de commerce française**

**Annexe 1** : Transport maritime, le choix des bons indicateurs

**Annexe 2** : Données quantitatives

**Annexe 3** : Tableau des coûts d'exploitation de l'armement français (1986)

**Annexe 4** : Situation économique et financière du secteur du transport maritime (comparaison avec l'industrie manufacturière), d'après les comptes standards de l'INSEE

**Annexe 5** : Lexique

**Annexe 6** : Carte des principales lignes maritimes de la CGM et de la SNCDV

### **CHAPITRE 3 - Les transports maritimes internationaux**

#### Annexe 1 : Le poids croissant du Pacifique

Evolution des flux de pétrole et de minerai de fer 1965 - 1986

Trafic de conteneurs en 1986

#### Annexe 2 : Les nouveaux acteurs

Croissance de quelques flottes nationales

#### Annexe 3 : Les héritiers

Croissance de quelques flottes nationales

#### Annexe 4 : Classement des flottes sous pavillon national - 1987

Répartition du tonnage mondial

#### Annexe 5 : Profil des flottes

Répartition des flottes marchandes sous pavillon national par type de navires

#### Annexe 6 : Flottes contrôlées

#### Annexe 7 : Offre et demande mondiale de transport de pétrole et de vrac sec

#### Annexe 8 : Variations du taux de fret sur le marché du tramping

#### Annexe 9 : L'interférence entre le marché du fret et le marché des navires ; Exemple du vrac sec

#### Annexe 10 : Indices allemands du taux de fret des lignes régulières

#### Annexe 11 : Mesure du dépavillonnage

## **CHAPITRE 4 - Sécurité et sauvetage en mer, le cas de la plaisance**

- Annexe n° 1 Liste des personnes rencontrées
- Annexe n° 2 Sécurité de la plaisance - Principaux textes cités
- Annexe n° 3 Données sur le parc de plaisance français (1986)
- Annexe n° 4 Catégories de navigation - Engins de plage
- Annexe n° 5 Matériel d'armement obligatoire
- Annexe n° 6 Zones françaises de sauvetage - Implantation des cross
- Annexe n° 7 Les causes d'accidents en plaisance (1987)
- Annexe n° 8 Répartition des temps d'intervention - Ensemble national
- Annexe n° 9 Répartition des temps d'intervention (Cross Etel)

## **CHAPITRE 5 - Recherche en mer et développement économique**

- 1. LES ACTIVITES LIEES A LA MER
  - 2. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE EN MER
  - 3. LES EXECUTANTS DE LA RECHERCHE EN MER
  - 4. ORGANIGRAMME DE L'IFREMER
  - 5. LES CENTRES TECHNIQUES
  - 6. LES MOYENS LOURDS A LA MER
  - 7. LE SCHEMA TRADITIONNEL DU TRANSFERT DES RESULTATS DE LA RECHERCHE VERS LE MARCHE
  - 8. LES MODES D'EVALUATION DE LA RECHERCHE
  - 9. PROPOSITION POUR LA DEFINITION DES PROGRAMMES DE RECHERCHE EN MER
  - 10. LISTE DES ABREVIATIONS
- LISTE DES PERSONNES RENCONTREES



## **CHAPITRE 6 - Les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales en mer**

- 1 Résultats des questionnaires adressés aux collectivités territoriales du littoral.
- 2 Carte des services extérieurs du ministère de la mer.
- 3 Domaines de compétence
- 4 Tableau de la D.G.D. liée à la mer en 1987 et 1988.
- 5 Liste des ports d'intérêt national.
- 6 Régulation actuelle des activités sur l'espace marin littoral.
- 7 Extrait de la matrice des conflits d'usage en mer du nord (Pays-Bas).
- 8 Liste des personnes rencontrées.

## **CHAPITRE 7 - L'évolution sociale des populations attachées à la mer : les marins de commerce**

- Annexe 1** : Evolution du nombre de navigants
- Annexe 2** : Pyramide des âges des navigants
- Annexe 3** : Organigramme de l'appareil de formation en 1987-88
- Annexe 4** : Filières de formation des officiers et des marins
- Annexe 5** : Les principaux conflits
- Annexe 6** : Coût comparatif des personnels
- Annexe 7** : Composition des équipages
- Annexe 8** : Evolution de l'emploi dans la marine marchande
- Annexe 9** : Chômage des marins
- Annexe 10** : Salaire et pouvoir d'achat des officiers et des marins
- Annexe 11** : Productivité apparente du travail
- Annexe 12** : "Noyau dur" et flotte contrôlée
- Annexe 13** : Régime de l'ENIM
- Annexe 14** : Comparaison des systèmes de protection sociale
- Annexe 15** : Résultats du questionnaire réalisé

## **CHAPITRE 8 - Les perspectives d'avenir des loisirs de la mer**

Annexe I : Evolution et répartition du parc des bateaux

Annexe II : Le secteur de la navigation de plaisance

Annexe III : Place de l'industrie nautique française dans le monde

Annexe IV : Evolution du marché de la planche à voile entre 1984 et 1986

Annexe V : Nombre d'adhérents des fédérations sportives

Annexe VI : Séjours d'été dans les régions littorales

Annexe VII : Accessibilité des côtes - projets d'infrastructures

Annexe VIII : Les contrats de valorisation des stations littorales

Annexe IX : Les finances des communes touristiques littorales

Annexe X: le schéma de développement de la Côte picarde

## **CHAPITRE 9 - Les ports français, perspectives pour l'an 2000**

### **Annexe n°1:**

- Liste des personnalités rencontrées;
- Bibliographie sommaire;
- Sources statistiques;
- Visites.

### **Annexe n°2:**

- Liste des administrations et organismes liés à l'activité portuaire;
- Les principaux ports maritimes métropolitains.

### **Annexe n°3:**

- Carte des principaux ports européens :  
trafics compensés en fonction de la valeur de  
la marchandise.

### **Annexe n°4:**

- Trafics non compensés.

### **Annexe n°5:**

- Carte du réseau ferroviaire européen.

### **Annexe n°6:**

- Carte du réseau autoroutier européen.

### **Annexe n°7:**

- Répartition de trafic par type de marchandises.



Reproduit par INSTAPRINT S.A.  
1-2-3, levée de la Loire – LA RICHE – B.P. 5927 – 37059 TOURS Cedex  
Tél. 47 38 16 04

Dépôt légal 1<sup>er</sup> trimestre 1989

