

ECONOMIE MARITIME : POLITIQUE GLOBALE

La France est-elle moins maritime que les autres grandes puissances économiques ? Historiens, sociologues, politologues... proposent leurs explications sur le caractère continental de notre pays, son absence de vision maritime, l'inadaptation des structures de décision, etc... Des rapports ont été publiés en France, évoquant régulièrement la notion «d'ambition maritime».

En se fondant sur la nécessité économique de disposer de services de transport maritime performants, plusieurs grandes puissances économiques se sont engagées dans des politiques d'évaluation globale de leurs activités et de leur politique maritime ainsi que dans la mise en place de plans d'actions à moyen et long terme pour dynamiser leurs industries. On assiste à un renouveau des politiques maritimes globales.

Les enjeux évoqués

Les justifications d'une politique maritime globale se basent sur une série d'enjeux qui ne sont pas différents en France ou à l'étranger. Semblant parfois désuets en France, ces arguments fondent aujourd'hui un renouveau des politiques maritimes dans un nombre croissant de pays dans le monde.

- La dépendance économique : cette dépendance est variable selon les pays. Elle est forte pour le Royaume Uni qui dépend à 95% du transport maritime pour ses échanges extérieurs et moins élevée pour l'Union Européenne. A des degrés divers, cette dépendance peut générer des risques sur la promotion du commerce extérieur d'un pays.

- L'impact économique : l'emploi et la création de valeur ajoutée. A titre d'exemple, les activités maritimes représentent plus de 200 000 emplois et 3% du PNB des Pays-Bas. L'évaluation rigoureuse de cet impact économique a été le révélateur du rôle de la sphère maritime et le préalable d'un renouveau de la politique maritime aux Pays-Bas. Une démarche d'évaluation similaire, pour le compte du Ministère du Commerce et de l'Industrie, a été engagée au Royaume Uni où les activités sont estimées représenter 3 à 4% du PNB et plus de 350 000 emplois (hors défense nationale)¹.

¹ « UK Marine Industries World Export Potential », Douglas-Westwood Associates, janvier 2001.

France / Pays-Bas

| | France | | | Pays Bas | | |
|---------------------|--------------|-------------|----------------|--------------|-------------|----------------|
| | CA | VA | Emploi | CA | VA | Emploi |
| Transport maritime | 22,3 | 2,1 | 8 141 | 20,0 | 5,8 | 11 300 |
| Construction navale | 24,5 | 8,4 | 42 149 | 17,9 | 6,5 | 22 200 |
| Offshore | 19,3 | 6,5 | 14 790 | 23,0 | 10,5 | 32 900 |
| Transport fluvial | Nd | Nd | Nd | 10,2 | 5,4 | 17 300 |
| Dragage | Nd | Nd | Nd | 11,4 | 5,0 | 12 400 |
| Ports | 8,9 | 5,6 | 38 811 | 26,9 | 18,7 | 37 600 |
| Royal Navy | Nd | Nd | Nd | 11,9 | 6,1 | 23 500 |
| Pêche | 31,2 | 9,8 | 44 802 | 4,0 | 2,3 | 7 300 |
| Services maritimes | 5,9 | 3,1 | 9 900 | 7,4 | 4,7 | 12 800 |
| Yachting | 114,3 | 48,0 | 156 468 | 7,6 | 3,9 | 14 600 |
| Equipement | Nd | Nd | Nd | 13,1 | 6,6 | 18 200 |
| TOTAL | 226,6 | 83,7 | 315 061 | 154,0 | 75,9 | 210 100 |

CA et VA en milliards de FRF

Source : IFREMER et Dutch Maritime Network

■ Les filières de formation : la formation de personnels qualifiés dans les emplois maritimes doit être conservée à la fois pour les armements mais aussi pour tous les secteurs connexes du transport maritime à terre. Une étude réalisée par l'Université de Cardiff montre que 17 000 emplois au Royaume Uni sont affectés de préférence à d'ex-marins. Le rapport poursuit en insistant sur le fait que les formations de la Marine Marchande offrent non seulement des enseignements irremplaçables mais aussi essentiels pour le maintien de Londres comme grande place maritime mondiale.

■ L'impact sur la sécurité nationale : le recours croissant par la plupart des forces armées dans le monde à l'affrètement de navires marchands d'armateurs privés doit s'accompagner d'un maintien de l'emploi de personnels nationaux et du renforcement de la coopération défense nationale / armateurs nationaux dans ce domaine (flottes de réserve). Le rapport américain d'évaluation de l'industrie maritime publié par le Ministère des Transports en 1999 fait état que 90% des équipements et fournitures de l'opération militaire en Irak ont été transportés par voie maritime, ce qui justifie en partie l'intérêt retrouvé par les Etats Unis pour le secteur maritime.

■ La qualité de vie :

- Impact environnemental : le transport maritime est moins polluant que les autres modes de transport et participe à l'allègement de la congestion des routes et réseaux ferrés. Toutefois les activités portuaires et industrialo-portuaires sont sources de nuisances sur les littoraux.

- Impact sur le plan du tourisme : de nombreuses activités de loisirs (pêche, visites de sites remarquables, croisière nature, etc.) sont liées à la préservation des ressources cotières et maritimes.

- Impact sur l'aménagement de l'espace : l'organisation du territoire et des activités nécessite des arbitrages en fonction de l'utilisation dominante des espaces littoraux (tourisme, activités halieutiques, commerce international, zones naturelles protégées...).

Des groupes de réflexion

Les politiques maritimes globales telles qu'elles peuvent être observées aujourd'hui, trouvent appui sur des approches à dominante privée ou publique mais toujours dans le double souci d'une démarche concertée privé/public et intersectorielle dans sa dimension la plus large.

C'est ainsi que le *Shipping Working Group* (Royaume Uni) établi en 1997 rassemble des représentants de la «Chamber of Shipping», des syndicats, mais aussi les administrations de l'Emploi, de l'Industrie, du Commerce Extérieur, des Affaires Etrangères et de la Défense.

Dans le même état d'esprit, le *Dutch Maritime Network* (Pays-Bas) est une fondation créée en 1997, à l'initiative du secteur privé, très active dans la promotion des activités maritimes aux Pays-Bas. Son objectif est de renforcer la cohésion et la visibilité de l'ensemble des industries maritimes et de définir des politiques nouvelles qui vont accroître l'esprit d'entreprise dans les secteurs maritimes. Ce «réseau» associe des entrepreneurs, le plus souvent également représentants de l'association professionnelle de leur branche, de l'ensemble des secteurs industriels liés au transport maritime. Un réseau «*Maritime Capital Forum*» a été adjoint depuis pour améliorer la circulation de l'information. L'un des groupes, «*Maritime Education*», est consacré à la formation. C'est une priorité commune avec les structures de réflexion mises en place au Royaume-Uni. Des sous-groupes sont constitués selon les priorités : un «*Maritime Export Forum*» ou un «*Maritime Innovation Forum*» ont ainsi été formés pour mettre l'accent sur la valorisation des savoir-faire hollandais dans le cadre d'une action prioritaire au début de l'année 2000 sur l'innovation, l'exportation et le marché du travail.

De même, en juin 2000 à Hambourg, l'Allemagne a adopté la solution de la création d'un «réseau maritime» [maritime network] à l'issue d'une première *Conférence Nationale sur l'Economie Maritime* intersectorielle réunissant les principaux secteurs maritimes. Là encore, cette conférence a associé des responsables gouvernementaux, des industriels et des représentants syndicaux.

Enfin, une «*task force*» composée de représentants industriels et administratifs, a été constituée aux Etats Unis pour l'élaboration d'un rapport sur l'état et les perspectives du transport maritime aux Etats Unis. Il est recommandé la constitution d'organismes intersectoriels gouvernementaux, l'un fédéral et les autres à l'échelle des Etats.

L'objectif à terme est de transformer ces groupes de réflexion, avec le soutien des Gouvernements, en groupe de travail (task force) pour veiller à l'application des mesures préconisées.

Les clivages et antagonismes tentent d'être dépassés dans le cadre de ces nouveaux groupes de réflexion qui visent à élaborer des solutions innovantes, et non pas à améliorer un système ancien, pour relancer une dynamique de croissance des industries maritimes en lieu et place de logiques de soutien à des industries déclinantes.

Royaume Uni

Observant une longue période de déclin de l'activité maritime, un groupe de travail s'est constitué à partir de 1997 pour soumettre une série de mesures au Gouvernement britannique visant à dynamiser l'industrie maritime dont la mise en œuvre s'étendra sur 10 ans. L'objectif final du document est d'établir «une stratégie de développement industriel complète pour construire une industrie maritime dynamique apportant des bénéfices à long terme au Royaume Uni».

Un premier Livre Blanc sur «*le futur du transport*» [Transport Future] pour promouvoir une politique de transport maritime globale a été publié en 1998 suivi début 1999 d'un «*Livre sur le transport maritime*» [Shipping Paper] de 33 propositions regroupées en 4 catégories :

- l'amélioration des qualifications ;
- la promotion de l'emploi ;
- l'augmentation de l'attractivité du Royaume Uni à l'égard des entreprises maritimes ;
- l'amélioration de la sécurité et de l'impact environnemental.

Propositions extraites du «*Shipping Paper*»

| |
|---|
| <p>Financer la formation. Faciliter la formation. Accroître la valeur des marins britanniques. Améliorer l'environnement de l'emploi. Réguler pour améliorer les perspectives d'emploi des marins britanniques. Sauvegarder les droits des marins britanniques. Améliorer l'environnement fiscal. Ouvrir de nouvelles opportunités pour le transport maritime britannique. Gestion du pavillon britannique.</p> |
|---|

En juillet 2000, relayant de façon pragmatique les propositions faites précédemment, l'adjoint au Premier Ministre a dévoilé un plan de plusieurs milliards de livres sur 10 ans pour améliorer les transports, en particulier les liaisons ferroviaires avec les ports (4 milliards de £) et le développement du transport maritime de courte distance.

Consécutif au premier document et à cette série de mesures, en novembre 2000, le Royaume Uni a publié un document d'orientation intitulé «*Modern Ports*» afin de planifier le développement des ports du pays. Il prévoit des mesures afin d'améliorer la compétitivité des ports face à l'émergence des ports de transbordement continentaux ainsi qu'une amélioration des dessertes ferroviaires.

Pays-Bas

En 1994, une étude réalisée par un cabinet de consultants, «*Policy Research Corporation*», a fait apparaître que la politique maritime des Pays-Bas n'était plus appropriée au regard du poids économique de l'activité maritime et de l'évolution de son environnement. Une aide d'Etat de 3,3 millions d'Euros a permis de lancer cette étude aboutissant à l'établissement d'un modèle permettant de simuler l'évolution de plusieurs variables tel que l'emploi, le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée et les retombées fiscales. Le cabinet d'études a élaboré un modèle «*input-output*» afin de tester des mesures de politiques économiques.

Ce travail a servi de base au *Dutch Maritime Network* qui a adopté le concept de «*cluster*», que l'on pourrait traduire par filière pour réunir 11 secteurs d'activités liés à la mer et 12 000 entreprises.

Etats Unis d'Amérique

Le Département des Transports a publié en septembre 1999 un rapport d'évaluation du *Système de Transport Maritime* [Marine Transportation System MTS] des Etats-Unis dans la perspective d'une redéfinition et d'une restructuration de l'industrie maritime américaine.

Le but affiché est d'établir «un Système de Transport Maritime [qui] sera le plus avancé sur le plan technologique, sûr, sécurisé, efficace, effectif, accessible, globalement compétitif, dynamique et adapté sur le plan environnemental pour déplacer les marchandises et les hommes».

C'est la première fois qu'une approche «systémique», c'est-à-dire globale, des industries maritimes dans leur ensemble est engagée aux Etats Unis, démarche qui reconnaît l'intégration qui existe désormais entre les différents maillons de la chaîne de transport alors que les éléments de coopération, que ce soit pour la planification des infrastructures ou la coordination des opérations de transport, restent encore très limités.

Le rapport tente de projeter une nouvelle vision du développement du transport maritime. L'enjeu est de taille puisque 2 milliards de tonnes de marchandises sont transportées chaque année, sur les plans domestique et international aux Etats-Unis et qu'un doublement du trafic est prévu d'ici 20 ans. L'impact économique se mesure à la contribution au PIB, soit 742 milliards de dollars US et à l'emploi (13 millions de salariés).

MTS : les orientations préconisées

Faciliter la coordination des utilisateurs et parties prenantes du système de transport maritime : *création de structures intersectorielles gouvernementales.*

Résoudre les questions de financements : *coordonner les investissements publics/privés avec une logique de système et non de mode ; prévoir de nouveaux mécanismes de financement (des droits, péage ou système privé de financement) ; mieux évaluer l'évolution de la demande.*

Atteindre la vision d'un système compétitif de mobilité : *résoudre les congestions et retard en établissant un guichet unique pour le contrôle des navires, en facilitant l'accès terrestre aux ports.*

Sensibiliser aux enjeux du système de transport maritime : *améliorer l'image du secteur, promouvoir la culture maritime nationale, et la valeur des carrières professionnelles dans le secteur .*

Développer des systèmes de gestion d'information soutenant le système : *traçage des marchandises, passagers et navires, gestion informatisée des fleuves et canaux, système de prévision météorologique.*

Atteindre les objectifs de sécurité nationale : *crime organisé et terrorisme (protection des ports), défense nationale et mobilisation militaire (évaluation de la vulnérabilité, qualification de la main d'œuvre, accentuer le partenariat public/privé).*

Atteindre des objectifs de sécurité et environnementaux : *interface terminal-navire, développement portuaire, gestion des navires, déchargement des navires, dragage.*

Allemagne

La première *Conférence Nationale sur l'Economie Maritime* est le point de départ d'une réflexion globale engagée en Allemagne sur le futur de ses industries maritimes. Fait marquant, cette réunion a été organisée à l'initiative du Premier Ministre allemand en personne, qui a fait des apparitions dans une autre manifestation maritime d'envergure au cours de l'année (SMM 2000 à Hambourg consacré à la construction navale), événement qui, selon les observateurs, s'est produit pour la première fois depuis l'organisation de cette manifestation. Au cours de l'année 2001, une réunion similaire sera organisée pour examiner les recommandations des différents groupes de travail (financement des activités maritimes, activités portuaires, soutien au transport maritime).

Une action sectorielle avait été déjà engagée auparavant, après l'évaluation par un cabinet de la compétitivité du pavillon allemand et de l'impact du secteur maritime dans l'économie, qui avait déjà donné lieu à la promulgation de nouvelles lois.

La situation en France

Sur les cinq dernières années, plusieurs rapports ont été rédigés, abordant de façon plus ou moins globale les questions maritimes. On relèvera ainsi les rapports :

«*Une structure de gouvernement pour une ambition maritime*» (1995) est un rapport de réflexion et de proposition par Bernard Dujardin visant à s'interroger sur les mécanismes institutionnels nécessaires pour animer une politique maritime globale en France. Constatant la dilution de la spécificité des activités maritimes, il préconise la mise en place de mécanismes interministériels.

«*Une volonté portuaire pour une ambition maritime*», rédigé par Jacques Dupuydauby, examine les différents éléments de la réforme de la manutention, de la domanialité et du statut des ports et propose de prolonger les réformes dans chacun de ces domaines.

«*Pour une politique globale et cohérente du littoral français*» rédigé par le député Yvon Bonnot, intègre des réflexions sur les ports et le transport maritime dans le cadre plus global d'une politique d'aménagement du littoral et de valorisation des façades maritimes.

«*La politique maritime et littorale de la France, enjeux et perspectives*», publié par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques en 1997 dresse un état des différents secteurs d'activité maritime.

«*La politique portuaire française*» est un rapport de la Cour des Comptes présenté en octobre 1999. Ce document administratif analyse les objectifs et les moyens de la politique portuaire française et examine la gestion des ports autonomes et d'intérêt national.

«*L'avenir de la flotte de commerce française : une démarche collective*» dit aussi rapport «Dubois-Hamon» du nom de ses auteurs, publié au début de l'année 2000 porte sur les conditions d'immatriculation des navires sous pavillon français.

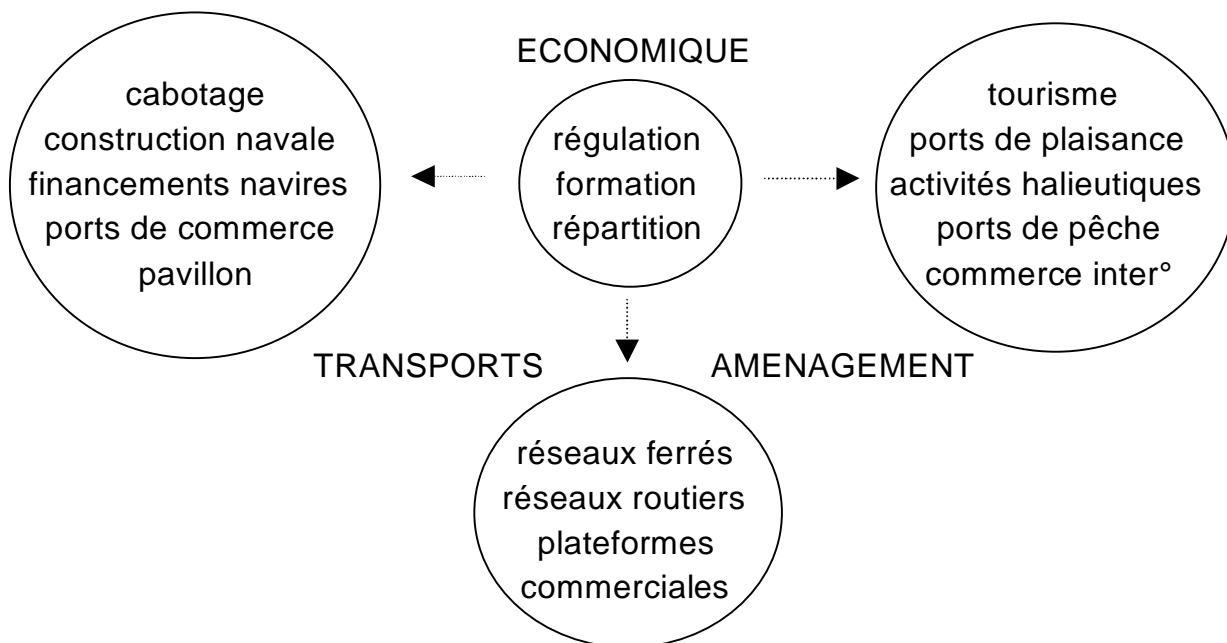
A la lecture de l'ensemble de ces rapports, il n'apparaît pas que les questions maritimes soient absentes des préoccupations des élus, responsables administratifs, acteurs économiques, etc... Mais ils suscitent cependant les remarques suivantes :

- Malgré de nombreuses références, l'appréciation du poids économique des activités maritimes sur le plan national et des interrelations existantes entre les secteurs apparaît souvent partielle. On peine parfois à identifier l'origine des chiffres cités, dont certains sont repris de rapport en rapport depuis une vingtaine d'année. Cette carence ne permet pas de mobiliser et justifier la mise en place d'un plan d'action.

- L'analyse des expériences de pays étrangers est souvent absente des rapports. En revanche, l'analyse des carences du système maritime et portuaire national tend davantage à l'exhaustivité au profit des concurrents étrangers, qui n'hésitent pas à en reprendre des éléments pour mettre en avant les faiblesses nationales. L'étude des expériences étrangères orienterait davantage la réflexion vers l'élaboration de solutions possibles pour moderniser le secteur.
- L'identification des enjeux économiques pour l'avenir est souvent atténuée par l'évocation des évolutions passées ou des difficultés immédiates, masquant l'élaboration d'une réflexion à plus long terme.
- les rapports constatent et préconisent mais sont rarement associés à des outils ou des moyens pour mettre en œuvre les recommandations, ni du côté des pouvoirs publics, ni du côté des professionnels.
- les organisations professionnelles, sollicitées dans le cadre de ces rapports, n'initient en général aucune réflexions d'envergure sur le développement de leur secteur, en dehors d'objectifs de court terme.

La qualité des rapports cités révèle que la France dispose de volontés et de capacités de réflexions. Le renouvellement des manifestations, sur le modèle de celle organisée récemment par l'Institut Français de la Mer sur le pavillon français, croisant les vues françaises et les expériences étrangères, annonce peut-être une nouvelle forme de réflexion, qu'une initiative politique claire et forte, afin de substituer une série d'actions concertées à des constatations et des préconisations, viendra peut être demain compléter.

les politiques globales : schéma de synthèse



Nicolas Terrassier / Romuald Lacoste

Mars 2001 - ISSN : 1282-3910 - dépôt légal : mois en cours
directeur de la rédaction : Nicolas TERRASSIER