

## 20 ans de politique et d'économie maritimes françaises

Depuis deux décennies, la France maritime a naturellement changé. La puissance de CMA CGM, la modernisation portuaire, les progrès de la sécurité, le cluster maritime, les contrats de la navale nazairienne, les performances de l'offshore, l'émergence des EMR... Autant d'éléments qui forment une dynamique nationale qui n'est toutefois pas sans contrastes : risque sur la maîtrise française des entreprises, la lenteur des réformes, les questions sociales, administratives et réglementaires. Sur la longue durée, ces vingt ans se distinguent-ils d'autres périodes de l'histoire du monde maritime français ? La marque de cette période est sans doute dans la montée des contraintes extérieures (internationalisation, européanisation, libéralisation) qui poussent à des changements et des adaptations qui forcent la nature des acteurs publics et privés, mais en France cela n'est pas propre au maritime.

### Les politiques publiques

La question de la gouvernance de la France maritime a été marquée en 1981 par la constitution du premier ministère de la mer avec Louis Le Pensec. Par la suite, ministère ou secrétariat d'État, intégré ou pas avec les autres modes de transport, la mer fera partie du périmètre gouvernemental sinon dans la titulature du moins dans les décrets d'attribution. La question d'une direction ministérielle de la politique maritime agite les filières de la mer depuis plusieurs décennies. En 1978, un comité interministériel a été mis en place et la mission du même nom est devenue en 1995 le Secrétariat Général de la mer (SGMer) toujours sous l'autorité du Premier ministre. Il est l'élément essentiel de la coordination de l'**action de l'État en mer** avec la fonction garde-côte qui reste fractionnée entre divers moyens au service de la sécurité et de la sûreté, des contrôles des activités et des espaces, de la lutte contre la piraterie et de répression des trafics (Marine Nationale, Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie). Enfin, à l'âge de la dématérialisation, l'État a aussi un rôle à jouer dans le développement de la lutte contre la cybercriminalité maritime.

Pour construire des politiques publiques, l'État a des partenaires qui sont traditionnellement les acteurs économiques constitués en organisations professionnelles. Néanmoins, il manquait un poids plus important pour la France maritime. Les choses changèrent en 2006 quand à l'initiative de l'Institut Français de la mer et de Francis Vallat fut créé, à l'exemple d'autres pays européens, le

**Cluster Maritime Français** regroupant de manière non exclusive les acteurs du monde de la mer au sens large (entreprises, fédérations, organismes divers), mais aussi la Marine Nationale. Dorénavant, l'État a face à lui ou à côté de lui un vaste lobby pouvant faire pression, valoriser ou accompagner la dynamique maritime nationale. Une traduction concrète se trouve dans l'organisation en 2017 du "comité France maritime" réunissant l'État, les filières et les régions et présenté comme une *task force* de diagnostics et de propositions pour "l'économie bleue".

Ironiquement, l'accentuation de la mobilisation privée est parallèle à une dissolution des choses de la mer dans des politiques ministérielles plus larges. En 2007, le nouveau président Nicolas Sarkozy décida pour suivre le pacte écologique de Nicolas Hulot, la création d'un ministère associant l'équipement, les transports et l'écologie sous le nom de "**développement durable**" avec à sa tête Jean-Louis Borloo. Dans la foulée suivra le Grenelle de l'environnement et deux ans après le Grenelle de la mer (2009). Les engagements maritimes de la France, mais aussi la prégnance des questions environnementales marquent ce nouveau tempo politique. Si la mécanique ministérielle dépend du tempérament des différents ministres, d'une manière plus large la notion de développement durable s'est imposée dans les approches ministérielles, mais aussi les corps d'État et les ports. Les ONG environnementales sont elles plus intégrées dans les mécanismes de concertation (Conseil National et Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral).

En France, la politique publique de la mer est aussi marquée par les rapports parlementaires (Le Drian de 1989, de Richemont en 2003, Leroy en 2013) qui ont souvent permis de faire des sauts législatifs ou la mise à plat de certains dossiers (ports, dessertes, autoroutes de la mer). On ajoutera les piqûres de rappel de la Cour des comptes notamment dans le fonctionnement portuaire.

En termes de politique publique, il faut aussi prendre en considération le rôle des **politiques européennes**. L'appartenance à l'UE a créé un espace unique de marché, d'échanges et de réglementations. Les directives de l'UE s'imposent aux États membres. Elles sont parfois jugées comme des contraintes telles la politique environnementale (directives) ou la libéralisation des marchés (aides publiques pour les ferries). Ce poids de l'Europe n'est pas à négliger, le destin de projets portuaires et de compagnies maritimes se joue souvent à Bruxelles.

## Les changements portuaires

Au début des années 1990, l'Italie et l'Espagne lancèrent des réformes afin de se mettre à la page de l'Europe portuaire libérale. En France, le député breton Jean-Yves Le Drian devient secrétaire d'État en 1991 et met en œuvre une loi transformant la situation des docks (mensualisation, régulation). L'objectif de la **loi Le Drian** était bien de réduire l'impact des tensions syndicales sur le travail portuaire. Saluée comme une évolution positive pour nos ports, la réforme a aussi provoqué une scission syndicale. À Dunkerque, Brest et St Nazaire, une voie réformiste s'est affirmée. Pour le port nordiste elle permettra une évolution vers le "**commandement unique**" via les conventions d'exploitation de terminal (1999/2000) qui seront étendues aux terminaux à conteneurs du Havre. Au début des années 2000, la France était quasiment le seul pays ouest-européen à garder la manutention dans le giron des ports d'État. Le changement devait arriver un jour ou l'autre. En 2007, une grève d'intérêt local autour du nouveau terminal méthanier de Fos dégénéra en conflit lourd à Marseille. Les remontrances du patronat des Bouches-du-Rhône trouvèrent un écho favorable auprès du président Sarkozy. La **loi portuaire de 2008** apporta (enfin) des changements profonds. Les terminaux furent transférés aux entreprises privées avec les personnels affairant. Les ports autonomes sont désormais désignés comme Grands Ports Maritimes (GPM) avec une gouvernance modifiée. Les ports d'État ne sont plus que sept en métropole (avec le nouveau La Rochelle). Les anciens ports d'intérêts nationaux ont été transférés aux collectivités territoriales en 2008 alors qu'en 2012 plusieurs ports d'Outre-Mer sont devenus à leur tour GPM. Aujourd'hui, le **système portuaire français** est au même niveau que les autres pays européens avec finalement une dimension portuaire simplifiée (port d'États, ports territoriaux), des sociétés portuaires de taille industrielle françaises ou étrangères. Une question peut se poser sur la gouvernance plus partagée des GPM avec les territoires (un peu renforcée dans la loi Leroy). Pour les ports, les enjeux sont désormais plus intérieurs. Les solutions intermodales souffrent en France des problématiques de réseaux. Les quatre rapports parlementaires de 2016 sur les enjeux portuaires traduisent très bien ces préoccupations. Les situations fluviales et ferroviaires françaises demanderaient des aménagements : canal Seine Nord, contournement ferroviaire de Paris et Lyon, voie lourde du Morvan, réseaux de **plateformes** intermodales et logistiques. Au-delà des projets, les ports sont devenus des acteurs directs de leur destin collectif : Haropa pour l'axe Seine, Medlink pour l'axe Rhône, Nordlink pour les Hauts de France.

Comparer les **trafics portuaires** sur 20 ans est un peu difficile. La croissance historique des ports français a été stoppée par la crise de 2008 et le ralentissement européen de 2011. Grossièrement, la croissance des conteneurs a

compensé à Marseille et au Havre la baisse du pétrole brut. Entre 1996 et 2016, les trafics de conteneurs des deux grands ports, Marseille et Le Havre ont été multipliés par 2,5. Seul Rotterdam affiche cette performance relative, car le géant européen a dû partager la croissance européenne du conteneur avec Anvers et Bremerhaven qui ont multiplié par 4 leur activité. En Méditerranée, si Marseille Fos connaît une bonne croissance, les performances de Barcelone, Gênes et La Spezia ont été très fortes notamment dans les années 2000. Le bilan portuaire français de la conteneurisation est donc assez relatif, les trafics ont crû, mais dans une proportion moindre que chez nos voisins. Le sujet alimente depuis trois décennies les commentaires sur la redoutable concurrence anversoise, le poids du climat social, les choix contestables des chargeurs et transitaires, la faiblesse des exportations françaises, les défauts de l'intermodalité...

Seule l'évolution du tissu des **infrastructures portuaires** ne peut être remise en cause. Pour Le Havre, ce fût Port 2000, le grand site en eau profonde permettant au port normand de rester dans la course du Range Nord. Pour Marseille, pas d'aménagement lourd, mais la construction du nouveau terminal de Fos 2XL. Toujours, à Fos, GDF s'est doté d'un nouveau terminal GNL, son désormais concurrent dispose lui d'un terminal à Dunkerque depuis 2016. Le port nordiste souhaite aussi donner de la capacité à son terminal conteneurisé. La Rochelle l'a déjà donnée pour les grains à la Anse St Marc. Sinon, le reste relève de la dynamique des EMR avec les nouvelles usines et quais dédiés à Cherbourg, Montoir / St Nazaire, en attendant Le Havre et Brest. Le tableau positif du développement est à relativiser, car la France fait partie des pays européens touchés par la régression du raffinage avec la fermeture des sites de Dunkerque, Rouen et Berre.

## Le transport maritime

Il y a une vingtaine d'années, l'aventure de la marine marchande publique s'acheva. En 1996, l'armateur privé marseillais reprit la Compagnie Générale Maritime lourdement endettée. Sous la direction de Jacques Saadé, **CMA CGM** va s'affirmer comme un géant mondial. La croissance commerciale de l'armement s'est accompagnée d'une politique dynamique d'acquisitions de navires, mais aussi de compagnies. Le rachat en 2005 de Delmas concentre l'essentiel de l'héritage de la conteneurisation française sous le pavillon de CMA CGM (seul reste Marfret). Le groupe marseillais avec l'achat en 2016 de APL NOL et la réorganisation des alliances autour de son partenaire COSCO a confirmé son statut de leader mondial de ce secteur clé de la globalisation.

Comme dans beaucoup de pays européens, le tissu maritime français se compose de quelques leaders de stature internationale, d'opérateurs de niche et de ferries. Il s'agit du pétrole (Socatra), du gaz (Géogaz, Gazocéan),

des vracs et services industriels (Louis Dreyfus), de la croisière (Ponant), du para pétrolier (Bourbon). Pour **les ferries**, la Brittany Ferries est depuis 2010 presque sans concurrent britannique en Manche (hors détroit) et se déploie du Havre à Roscoff, mais aussi en Espagne. Ailleurs, le tissu a été modifié par la disparition de Sea France (liquidée par la SNCF) et de la SNCM (privatisée par l'État). À Calais, l'épisode Myferrylink ne durera que deux ans. À Dieppe, Transmanche Ferries est maintenant gérée en DSP par le Danois DFDS. Ainsi, la maîtrise nationale a disparu de Dieppe et Calais. En Méditerranée, la SNCM a fait place à Corsica Linea, gérée par des intérêts corses et apte à contrer l'autre acteur de l'île, Corsica Ferries, solidement implanté à Toulon, Nice et dans les ports italiens.

Pays de transit routier et des congestions frontalières, la question des **autoroutes de la mer** s'est naturellement posée en France, le rapport de Richemont en 2003 réclame un processus volontariste qui aboutit à un soutien public franco-espagnol pour un service entre Montoir et Gijon. L'expérience de Louis Dreyfus Armements (LDA) échoua précocement comme l'avait été celle non subventionnée de Toulon – Livourne. Sans doute la pertinence des lignes n'était pas bonne, mais depuis, Toulon et Sète sont devenues des escales de lignes turques et un service relie Montoir à Vigo et Tanger Med.

En vingt ans on peut faire un constat statistique de la marine marchande française<sup>1</sup> (calcul en tonnes de port en lourd). La **flotte** sous pavillon français a cru de 7,3% durant cette période. La flotte sous contrôle économique des armateurs français a elle augmenté de 43%. En considérant le critère du contrôle, on voit bien notamment comme la flotte pétrolière et gazière a été réduite par quatre et que les cargos conventionnels régressent. En revanche, le constat est inverse pour les porte-conteneurs dont la flotte a été multipliée par huit (exprimée en tpl).

Ainsi de fait CMA CGM a gommé une relative régression maritime française. Les PC représentent maintenant les deux tiers de la flotte contrôlée. Naturellement les autorités se sont toujours inquiétées d'un déclin maritime national. Diverses mesures ont été employées ou testées : aides aux investissements, aides à la modernisation, quirat pour le financement, GIE fiscaux, exonérations fiscales et sociales, salaires nets des navigants, taxe au tonnage. L'État n'aura pas manqué de mesures pour aider le transport maritime national et les navigants (passés eux de 8 200 à 6 000 en vingt ans).

La **chute du pavillon** face aux registres internationaux de libre immatriculation fut une inquiétude dans tous les pays européens. Le pavillon bis à vocation plus libérale s'imposa au Danemark, en Norvège et en Allemagne. Pour la France cela a pris la voie du registre TAAF (Terres

australes et antarctiques françaises). Dans la continuité d'une proposition du rapport de Richemont, la France mit en place un **registre international** (RIF) aux règles d'embarquement de marins communautaires limitées.

Reste enfin la loi sur les approvisionnements stratégiques (2002) qui oblige les transporteurs de brut pour le marché national à disposer d'une flotte de pétroliers français (5,5% en tpl du tonnage importé en t). Les changements dans le raffinage mondial alimentent plus de flux de produits pétroliers. Dans la continuité du rapport Leroy, la loi sur la transition énergétique de 2015 a étendu aux produits raffinés l'obligation de pavillon en matière de transport des hydrocarbures. Dans la même idée, en 2017, la flotte stratégique a fait l'objet d'un décret établissant une liste de navires réquisitionnables dans les différents sous-secteurs maritimes.

L'idée du déclin maritime français s'est installée dès les années 1980 quand une partie de la flotte française est emportée comme ailleurs par la crise économique et la concurrence internationale. De fait le dynamisme de CMA CGM est un formidable arbre qui cache la forêt déboisée. Encore une fois, mis à part le Danemark, la Norvège, la Grèce et Hambourg qui sont des lieux d'hypertrophie maritime, la France est à l'image de l'Europe, quelques leaders de niche et une petite flotte domestique. Le système des aides est généralisé à coup de registre minimaliste et de défiscalisation. C'est le prix du maintien des pavillons européens dans un contexte qui paradoxalement favorise les sociétés maritimes qui ont pris de l'ampleur avec la globalisation.

### Les constructions mécaniques

Le sort de la construction navale française s'est joué il y a trente ans avec les exigences libérales européennes et nationales condamnant une industrie lourde considérée comme obsolète. Le seul survivant de l'hécatombe sera Saint-Nazaire<sup>2</sup> qui s'est redéployé il y a vingt ans autour des navires de croisière. La taille des Chantiers de l'Atlantique organisée pour les superpétroliers lui permet aujourd'hui de construire les plus grands paquebots et lui assure neuf ans de travail. Il ne faut pas oublier l'histoire des **chantiers de Saint-Nazaire**, la redoutable concurrence internationale, les effets des crises post 11 septembre et de 2008 sur le secteur, l'appui de l'État dans des commandes publiques, péripubliques et militaires, la succession des propriétaires depuis 2005 (Alstom, Aker, STX, Fincantieri). Les efforts de l'État pour assurer un ancrage national au capital témoignent que les Chantiers de St Nazaire participent bien au patrimoine économique national pour un secteur clé à vocation civile et militaire.

La réparation navale a elle aussi été touchée comme dans toute l'Europe par la régression des années 1980. Reste

<sup>1</sup> Il ne faut pas oublier la flotte de services maritimes que représentent les câbliers, les navires de travaux maritimes, de recherche ainsi que les unités de services offshore.

<sup>2</sup> Le panorama ne serait pas complet sans les petits chantiers (CMN, Piriou, Merré, Océa) qui font la diversité française aux côtés des géants STX et de Naval Group à vocation militaire.

aujourd'hui néanmoins, deux chantiers majeurs liés au groupe néerlandais Damen à Brest (ex Sobrena) et Dunkerque (ex Arno). À Marseille, l'entreprise génoise San Giorgio relance l'activité avec à terme l'utilisation de la gigantesque forme 10. À La Ciotat, la spécialisation dans la grande plaisance est remarquable avec depuis 2016 un contrôle par des intérêts navals allemands. En parallèle, on relèvera l'échec de l'émergence d'une filière de démolition navale, une activité sans doute difficilement rentable en France.

Une nouvelle industrie émerge avec les **EMR**. La filière parapétrolière n'a pas produit en France de grandes unités industrielles françaises en l'absence d'immédiateté productive comme en Europe du Nord. Cette immédiateté est l'essence même de l'équipement des énergies marines renouvelables qui doivent courir le long de nos côtes. L'ambition française est bien dans une transition énergétique amenant à la construction des nouvelles industries. Des unités sont en fonctionnement à Montoir (GE) et St Nazaire (STX), d'autres vont sortir de terre à Cherbourg (GE, DCNS), sont projetées au Havre (Siemens) et à Brest. C'est là un retour remarqué de l'industrie mécanique dans nos ports.

### La sécurité maritime

En France, la sécurité maritime est marquée par le prisme des catastrophes, celles des années soixante-dix avaient fait (un peu) progresser la question via l'OMI. L'une des œuvres du ministère Le Pensec sera la constitution du Mémoire de Paris organisant entre autorités nationales le principe du contrôle par l'État du port en réaction au vide sécuritaire lié à la croissance exponentielle de la complaisance. Au final, Bruxelles comme l'OMI valideront ce principe et depuis le PSC s'est généralisé à l'échelle du monde<sup>3</sup>.

Les catastrophes de l'*Erika* en 1999 et du *Prestige* en 2002 ont naturellement relancé les exigences collectives de la sécurité maritime. Déjà en 1997, la France s'était dotée d'un Bureau enquête accident afin de faire progresser la sécurité maritime, mais la question va au-delà. Le procès de l'*Erika* servira à mettre en avant les déficiences et à introduire des principes de pénalisation des pollueurs. Pour la réglementation maritime, la France affichera sa fermeté. Les ministres Jean-Claude Gayssot puis Dominique Bussereau obtiendront de **la Commission européenne** les avancées fondamentales des paquets Erika, quitte à lui forcer la main comme pour les accords franco-espagnols de Malaga de 2004.

Reste la question de la charge de la sécurité maritime. La France, avec une ZEE de 11 M de km<sup>2</sup>, de nombreux territoires d'outre-mer et des côtes de l'hexagone très fréquentées, est naturellement très concernée par la sécurité des mers. Comme état côtier, la France sécurise

les routes maritimes parmi les plus fréquentées en finançant cela avec ses seules ressources nationales.

### Un rapport complexe à la mer

Le rapport de la France à la mer a toujours été compliqué. La grande puissance européenne au destin mondial, déployée sur tous les continents et les mers s'est toujours considérée comme nation maritime qu'un jugement plus strict qualifiera en fait de "demi-maritime". Cette raison provient de la nature continentale et terrienne dominante du pays. Dans le rapport à la mer, la France a développé un complexe colonial et commercial vis-à-vis de la Grande-Bretagne puis portuaire avec nos voisins. Les frustrations françaises sur le lent développement voir le déclin de notre marine marchande, de nos ports, de nos chantiers sont séculaires. Les dernières décennies sont-elles dans la continuité du rapport singulier à la mer ? L'Etat, le privé, les acteurs sociaux, les territoires ont été confrontés à un contexte nouveau et déroutant : la fin des pré-carrés post-coloniaux, l'internationalisation maritime, la globalisation économique, le poids libéral de l'Europe.

La France bien que fondatrice de l'Europe communautaire et puissance mondiale dans un monde multipolaire (économique et politique) semble subir la globalisation. La "modernisation" des choses publiques comme la libéralisation des marchés apparaissent comme des contraintes. Pour les politiques publiques et les administrations, les choses sont plus réactives que proactives avec une tendance selon les cas à des surtranspositions ou des lenteurs sclérosantes. Le manque de constance de la France maritime est souvent mal vécu et a contrario les "rapports clés", les ministres dynamiques et maintenant la clusterisation passent pour des moments de progrès.

Le colbertisme, le saint-simonisme, le gaullisme économique ont permis à la France maritime de progresser en palliant à sa faiblesse historique les limites de l'entrepreneuriat maritimo-commercial. Le monde armatorial s'est beaucoup restreint. Dans la manutention portuaire et la navale la maîtrise internationale est flagrante. Un État omniscient et des marchés protégés ont dû se dissoudre dans un monde nouveau notamment ces vingt dernières années. Pour demain, les choses resteront marquées par la globalisation. Face à cette dimension, les outils maritimes français reposent sur finalement un tissu étroit : sept ports d'État, deux constructeurs navals majeurs, un géant du conteneur, des acteurs de niche, des atouts dans l'offshore, des dynamiques de recherche et d'innovation. Les ambitions maritimes françaises sont légitimes et ne demandent finalement pas une grande dilution des énergies publiques et privées.

Paul TOURRET, ISEMAR

<sup>3</sup> Le pavillon français est de son côté parmi les mieux classés sur la liste blanche du PSC dans le cadre du Mémoire de Paris.