

La nécessité d'un renforcement du contrôle des ports par les États est-elle une réponse adaptée et suffisante à la défaillance des États du pavillon ?

Bertrand Thouilin

Directeur des transports maritimes de Total-Fina-Elf

S'il existe un domaine dans lequel la globalisation et la mondialisation des transports maritimes sont déjà bien en place, c'est incontestablement celui du pétrole. Comment peut-on, dans un tel contexte, parler encore de pavillon national ? Voilà un concept qui, d'une manière ou d'une autre, est toujours porteur de surcoûts potentiels ou au moins de contraintes supplémentaires pour les affréteurs. C'est donc quelque chose qui, a priori, paraîtrait plutôt contraire aux intérêts des chargeurs, pétroliers ou autres d'ailleurs. C'est sans doute pour cela que Francis Vallat m'a demandé de venir parler aujourd'hui. Il est vrai que, ces derniers mois, les compagnies pétrolières ont été interpellées, parfois durement, sur leur politique en matière de transport. Schématiquement, les deux types de questions qui nous sont posées sont les suivantes : pourquoi les compagnies pétrolières françaises ont-elles abandonné leur armement maritime national, et pourquoi n'exploitent-elles plus de navires directement ? et quelle est l'attitude de ces compagnies par rapport aux pavillons dits « de complaisance », et pourquoi le pavillon n'est-il pas un critère de sélection des navires en matière d'affrètement ? Je voudrais rajouter à cela une troisième question : quel est le rôle des compagnies pétrolières en matière d'approvisionnement du pays, et de sécurité pendant l'approvisionnement du pays en hydrocarbures ?

Je voudrais commencer par la première question qui concerne la politique des compagnies pétrolières en matière d'armement maritime. Le *Batillus*, le *Pierre Guillaumat*, le *Prairial*, tout le monde se souvient encore de ces mastodontes de 500 000 tonnes, qui ont été construits en France dans les années 70, et armés sous pavillon français, et chacun se demande pourquoi cette flotte, dont le tonnage global dépassait les 15 millions de tonnes de port en lourd a pu disparaître quasi-entièrement sans ne jamais être remplacée. La vérité c'est que toute cette flotte a disparu sans que ni les compagnies pétrolières, ni les armateurs, y soient vraiment pour quelque chose. Cela s'est passé, non seulement en-dehors d'eux, mais aussi

contre leur propre volonté. Rappelez-vous que le conflit israélo-arabe de 1973 a créé un énorme excédent de tonnage pétrolier qui a duré quasiment vingt ans, et en 1983, par exemple, le surplus de tonnage disponible par rapport à la demande de transport était supérieur à 33 %, c'est-à-dire plus du tiers de la flotte pétrolière mondiale. Il est évident, dans ces conditions, que le niveau des frets ne pouvait que tomber au-dessous des coûts d'exploitation des navires les plus économiques, et que les armateurs ou les compagnies pétrolières n'avaient plus d'autre choix que de se séparer de leurs navires qui sont partis pour l'essentiel à la casse. L'amorce du déclin se trouve là, et non ailleurs ! Or, la plupart de ces pétroliers étaient soit la propriété directe de compagnies pétrolières, soit affrétés à long terme par elles, et il est évident que pour ces sociétés qui ont supporté l'essentiel de la facture, le transport maritime est vite devenu un cauchemar. Aussi, lorsqu'à la fin des années 80, l'équilibre entre l'offre et la demande a commencé à se stabiliser et que la demande de transport a commencé à croître à nouveau, les compagnies pétrolières se sont montrées extrêmement prudentes en matière de renouvellement de flotte, d'autant plus que du fait de la crise, l'économie pétrolière avait complètement changé.

Finie, l'époque où les compagnies pétrolières contrôlaient à la fois la production et le raffinage, finie l'époque de l'intégration verticale où l'on allait chercher son propre pétrole dans ses propres puits, où on le transportait sur ses propres navires, pour le raffiner dans ses propres installations. Les sources d'approvisionnement après la crise pétrolière se sont considérablement diversifiées, l'importance relative du Moyen-Orient, en tant que source de production, a diminué au profit de nouveaux horizons, comme l'Afrique, l'Asie du Sud Est, l'Amérique Latine, ou la Mer du Nord. Les grandes zones d'importation se sont également multipliées, et en conséquence, les flux de transport sont devenus plus instables, beaucoup plus volatiles, et très diversifiés. Il est devenu rare aujourd'hui pour un pétrolier de traiter son propre pétrole brut dans ses propres raffineries. Le ratio pour le groupe Total-Fina-Elf est de l'ordre de 10 % seulement.

Cette instabilité et cette diversité des flux des produits ont créé la nécessité pour les groupes pétroliers de faire appel de plus en plus à des navires qu'ils ne contrôlent pas eux-mêmes. Toutes les compagnies pétrolières se sont donc progressivement retirées de l'exploitation directe au profit de prestataires de services extérieurs qui offraient une meilleure couverture des besoins de transport. Il s'est donc développé un marché du transport *spot* qui est extrêmement actif, et où les opérateurs font appel à un prestataire de services pour transporter de la marchandise entre un port de chargement déterminé à un port de déchargement déterminé. Dans ces conditions, il est un peu illusoire de penser, comme le fait le bureau enquêtes accidents (BEA) Mer dans son rapport sur *l'Erika*, que les compagnies pétrolières pourraient contrôler la propriété et l'armement des navires qu'elles utilisent. Dans un marché qui est extrêmement volatile et qui est en constante mutation, le recours aux armateurs indépendants est devenu une nécessité économique incontournable. Or, le problème est que, mis à part le groupe Worms à une certaine époque, il n'existait pas en France de grands armateurs indépendants pour le transport de brut. Une fois les compagnies pétrolières parties, la flotte s'est considérablement réduite, et au fond, on retrouve ici les caractéristiques générales de l'armement français, qu'il s'agisse du pétrole ou des lignes régulières : c'est un

armement qui, historiquement, a toujours été relativement peu présent sur les trafics internationaux.

Compte tenu de l'évolution économique que je viens de rappeler, je ne crois pas que l'on assistera, dans les années qui viennent, à un retour massif des compagnies pétrolières directement dans l'armement et la propriété de navires ; d'autant plus qu'il existe aujourd'hui de très grands armements qui sont capables d'offrir des prestations en tonnage et en qualité et d'apporter aux pétroliers une logistique complète pour couvrir l'ensemble de leurs besoins de transport. Malheureusement, ces armements ne sont pas français.

Je crois que, plus que la propriété et l'armement, c'est l'affrètement à temps qui est aujourd'hui le plus approprié à la disposition des compagnies pétrolières pour soutenir la politique d'investissement des armateurs et contrôler la qualité du tonnage utilisé.

Je crois que l'affrètement à temps permet de créer une véritable relation de partenariat entre un chargeur et un armateur, et vous savez que, dans ce domaine, le groupe Total-Fina-Elf a toujours eu une politique assez active, puisque nous contrôlons aujourd'hui, via l'affrètement à temps, une flotte qui se situe entre quarante et cinquante navires. Nous avons des navires en affrètement à temps avec tous les armateurs français, des plus petits aux plus grands, dans toutes les tailles de navires, des VLCC aux caboteurs, et nous comptons maintenir, voire même développer, cette politique et contribuer ainsi, de manière au moins indirecte, à l'essor et au maintien du pavillon national.

Je voudrais maintenant examiner les notions de pavillon national, de qualité du tonnage et de sécurité maritime. **En d'autres termes, le pavillon doit-il être un critère de sélection des navires ?** Je crains que la question n'ait été abordée ces derniers mois, et même un peu ce matin, que sur un plan essentiellement moral et non sur celui des faits et de la réalité.

Je crois que le débat entre pavillon national d'un côté, et pavillon de complaisance ou de nécessité de l'autre, ne reflète guère la réalité d'aujourd'hui où, à vrai dire, le pavillon ne représente plus grand chose. La plupart des grands pavillons traditionnels ont créé des registres bis, et par ailleurs, de nombreux pétroliers, parmi les plus récents et les mieux entretenus, battent aujourd'hui le pavillon du Liberia, des Bahamas ou des îles Marshall.

Tenter de moraliser les pavillons me semble, en l'état actuel des choses, voué à l'échec dans la mesure où cela revient à porter un jugement a priori, de nature essentiellement moral encore une fois, sur des États indépendants et souverains, membres de l'OMI, et qui entendent bien défendre leur politique. Au bout du compte, on risque, ce faisant, de se faire discréditer sans rien obtenir. C'est une situation que je regrette personnellement ; il est évident que l'État du pavillon devrait avoir un rôle essentiel à jouer dans la chaîne de sécurité maritime. Or, aujourd'hui, ce n'est manifestement pas le cas, sauf dans quelques nations traditionnelles, dont la France. Le rôle de contrôle de la conformité des navires aux règlements internationaux en matière de sécurité est transféré par beaucoup de pays aux sociétés de classification, et aux États qui accueillent ces navires dans leurs ports. Ceci est évidemment anormal, et je regrette pour ma part que, dans l'affaire de l'*Erika*, tous les acteurs de la chaîne aient été mis en cause, et que, au fond, le seul qui n'a pas grand-chose à redouter, qui n'a rien à craindre, c'est l'État

qui a accordé son pavillon au navire. Cette situation ne risque pas de changer, à mon avis, tant que l'OMI restera ce qu'elle est, et je crois qu'il faut en tirer les conséquences. Puisqu'il est impossible aujourd'hui de mettre sérieusement en cause la responsabilité d'un État en matière de sécurité maritime, il faut renforcer les contrôles sur les autres maillons de la chaîne, et notamment sur les sociétés de classification et sur les navires faisant escale dans nos ports. C'est pourquoi les compagnies pétrolières ont fortement soutenu les deux directives de la Communauté européenne sur ce sujet.

Je voudrais terminer en invoquant un sujet qui est particulièrement important pour les pétroliers, puisqu'il concerne la sécurité des approvisionnements et la loi de 1992 portant réforme du régime pétrolier qui a succédé à la grande loi du 30 mars 1928 relative au régime d'importation du pétrole. La loi de 1992, tout en libéralisant l'ensemble des opérations pétrolières sur le territoire national, a néanmoins institué une obligation à la charge des raffineurs, en France, de maintien d'une capacité de transport maritime sous pavillon français. On a là l'exemple d'un texte de loi qui réserve, ou oblige certains acteurs à défendre ou subventionner le pavillon national. Un décret du 4 mars 1993 fixe à 5,5 % le rapport entre la capacité de transport qui doit être maintenu sous pavillon français et les qualités de pétrole brut entré en raffinerie. Concrètement, il s'agit d'une contrainte importante puisque, pour le seul groupe Total-Fina-Elf, cela représente environ 2 millions de tonnes de port en lourd par an, soit l'équivalent en capacité de sept VLCC de 300 000 tonnes. Pour l'ensemble du raffinage français, l'obligation représente entre 13 et 14 VLCC. Depuis 1992, cette loi n'a cessé de susciter des polémiques entre les compagnies pétrolières, les armateurs et l'administration française, à la fois sur sa légalité au regard du droit européen, sur son opportunité et ses conséquences. Pour l'administration, cette obligation est essentiellement motivée par la sécurité des approvisionnements pétroliers en cas de crise, et cette justification a d'ailleurs été admise en droit européen par un arrêt de la Cour européenne de justice dans une affaire « Campus-Oil » de juillet 1984. Pour Monsieur Charles Josselin, le ministre qui était à l'origine de la loi, ce système est aussi le seul capable d'assurer une véritable pérennité, non seulement des emplois, mais aussi des centres de décision maritime en France, et ceci est extrêmement important. Pour les armateurs, ce dispositif légal a permis de maintenir la flotte pétrolière française, et il est clair, de leur avis, que s'il était modifié dans le sens d'un allègement des contraintes, les navires qui restent encore sous pavillon français seraient rapidement transférés pour des raisons de rentabilité sous des pavillons plus économiques.

Il n'est pas question d'entrer ici dans l'argumentation juridique sur le bien-fondé de cette loi, ni d'expliquer dans le détail combien elle est génératrice de surcoûts importants pour le raffinage français, probablement entre 300 000 et 400 000 francs par navire et par mois, et comment elle crée une distorsion de concurrence entre les raffineurs qui y sont soumis, et les importateurs de produits déjà raffinés, comme les grandes surfaces par exemple, qui ne sont pas soumis à cette réglementation.

Ce que je voudrais simplement souligner ici, c'est que manifestement cette loi, qui avait pour but de défendre le pavillon national, n'a pas atteint son objectif, et qu'elle n'a nullement empêché la disparition des armements français. Aujourd'hui, en effet, les fournisseurs de capacité sous pavillon français, dans le cadre de ce dispositif légal, sont tous

des armateurs étrangers, ce qui est assez paradoxal. En apparence, les navires sont bien là, les douze ou treize VLCC dont j'ai parlé tout à l'heure sont bien là, et en plus ils sont bien immatriculés sous pavillon français Kerguelen. Mais il y a une énorme différence entre la situation qui prévalait en 1992 lorsque la loi a été mise en œuvre, à celle qui existe aujourd'hui. En 1992, les navires étaient bien gérés en France, par les sociétés qui avaient leur centre de décision maritime dans notre pays. **Actuellement, plus aucun armateur français n'est propriétaire, ni n'a même un quelconque intérêt dans les coques des pétroliers qui participent au respect de cette obligation.** Il n'est pas exagéré de dire d'une certaine manière qu'il n'y a plus d'armateurs français pour le transport de pétrole brut. Certes, il existe toujours formellement des navires sous pavillon français, mais les véritables centres de décision maritime concernant la construction, l'achat, le financement, l'exploitation, les taux de fret... se trouvent à Oslo, Anvers, ou ailleurs...

Ceci est, à la vérité, tout à fait extraordinaire : voilà un secteur d'activité qui était protégé par la loi, où les armateurs potentiels avaient à coup sûr le soutien actif de l'État et de l'administration et pourtant, aujourd'hui, on ne trouve plus aucun candidat !

Comment peut-on imaginer que des armateurs français, qui avaient là une véritable chasse gardée, susceptible en plus de s'inscrire dans la durée, puisque tous les recours des compagnies pétrolières contre le dispositif ont échoué, comment peut-on imaginer que les armateurs français ont pu laisser filer cette activité entre des mains extérieures ?

Je crois qu'on touche là au fond du débat d'aujourd'hui, un débat que Fernand Bozzoni a clairement posé dans le dernier numéro de la Revue Maritime, en se demandant si la marine de notre pays ne souffrait pas tout simplement d'une crise des vocations. Et c'est d'ailleurs, je le rappelle, le premier point dont parlait le ministre Jean-Yves Le Drian tout à l'heure ; c'est en fait, je crois, fondamentalement un problème culturel.

Pour ce qui concerne les compagnies pétrolières, nous sommes évidemment prêts à prendre part à ce débat, et à examiner avec les armateurs et les pouvoirs publics la manière dont les grands affréteurs que nous sommes pourraient contribuer plus efficacement au maintien d'une compétence et d'un savoir-faire français dans le domaine du transport maritime pétrolier.