

# Les XXII<sup>e</sup> journées nationales de la Mer

## Évaluation de la politique maritime française

### Rôles respectifs des pouvoirs publics et des opérateurs privés

**Alain Wills**

**Directeur général de CMA-CGM**

Francis Vallat m'a demandé d'intervenir sur un sujet qu'il a choisi et qui concerne la relation entre pouvoirs publics et opérateurs privés. C'est un (vaste) sujet qui au cours de l'Histoire a reçu des réponses et pris des formes variées :

- Depuis le « droit de course » concédé par l'État à des armateurs privés (jusqu'au second Empire).

- En passant par « l'État armateur » (la privatisation de la CGM n'est intervenue qu'en novembre 1996).

- Jusqu'aux formes plus modernes : conventions d'exploitation en vigueur dans les ports autonomes, contrats de service public, telles qu'envisagées pour l'exploitation des autoroutes de la mer.

J'exprimerai ici une version personnelle des rôles respectifs des pouvoirs publics et des opérateurs privés tels qu'ils devraient s'organiser dans une économie de plus en plus mondialisée.

Les opérateurs privés ne peuvent que se réjouir du regain d'intérêt des pouvoirs publics pour la marine marchande et les ports et, d'une façon générale, pour la filière maritime.

Cet intérêt paraît légitime à plusieurs égards :

- Stratégique : projection de forces armées à l'extérieur de l'hexagone, surveillance des zones internationales sensibles, sécurité des approvisionnements stratégiques longtemps limités au seul pétrole brut ; aujourd'hui notre économie repose de plus en plus sur les importations et exportations par voie maritime.

- Sûreté et sécurité : contrôle dans les ports des personnes et des marchandises pouvant présenter un risque pour la sécurité publique ; élimination des « voyous de la mer » dans le cadre d'une surveillance maritime accrue et du contrôle par l'État du port ; développement d'une flotte moderne et sûre sous le contrôle de l'État du pavillon.

- Économique et social : impact sur la balance des services ; impact sur les emplois directs et indirects de la chaîne « navires – ports – entreprises logistiques », elle-même de plus en plus intégrée.

- Aménagement du territoire : « autoroutes de la mer », alternative modale au « tout route » sur les grandes liaisons européennes (recommandations du groupe van Miert et du sénateur de Richemont) ; développement et modernisation des terminaux portuaires et des liaisons ports - hinterland en sont le prolongement indispensable.

## *La fin prochaine de « l'État armateur »*

Après ce bref survol, il faut aussi rappeler qu'entre opérateurs privés et pouvoirs publics, il y a eu longtemps une « pomme de discorde » : « l'État armateur ». Je crois qu'on peut prédire sans grand risque la fin prochaine de « l'État armateur ». **L'État a largement fait preuve de son inefficacité à diriger, voire même, à seulement fixer la stratégie d'un opérateur industriel ou financier qui est lui-même confronté : à l'impératif de la réponse en temps réel, à l'impératif de la flexibilité, à l'extension et à la complexité croissante de son marché et de ses activités.**

Notre secteur industriel – la marine marchande – mais aussi nos ports, a été longtemps victime du retard avec lequel l'État a procédé au transfert de ses responsabilités d'opérateur vers le secteur privé. Le rôle de l'État armateur est aujourd'hui marginal, du moins en France et devrait progressivement s'éteindre.

En est-il de même de **l'État opérateur de ports et de terminaux** ? Je crois qu'on peut se poser la question car les adhérences sont encore fortes, ici et là et le projet de loi sur la modernisation portuaire n'apporte pas tous les apaisements espérés par les opérateurs privés.

## *La fonction régaliennne des pouvoirs publics*

À l'inverse des fonctions industrielles, la fonction régaliennne ne peut être transférée aux opérateurs privés, sauf peut-être certaines tâches d'exécution. À l'inverse des fonctions industrielles, la fonction régaliennne ne peut être transférée aux opérateurs privés, sauf peut-être, certaines tâches d'exécution cette fonction régaliennne subit en outre une forte évolution. Les phénomènes transversaux sur lesquels un État, seul, n'a pas de prise, pèsent en effet de plus en plus lourd, notamment :

- la sûreté, avec le défi du terrorisme international ;
- la prévention de la pollution maritime dont les formes sont multiples ;
- le contrôle de l'immigration clandestine, etc.

C'est donc d'abord au niveau mondial ou européen selon les cas que des dispositions juridiques, techniques et financières appropriées doivent être arrêtées. Il appartient alors aux pouvoirs publics :

- De monter efficacement « au créneau » dans toutes les instances (Commission européenne, OMI, etc.) où se prennent les décisions lourdes de conséquences notamment face à l'activisme américain (voir l'imposition unilatérale de la règle des 24 h.).
- De traduire concrètement dans notre arsenal juridique et dans la pratique, les dispositions adoptées au niveau international (voir le code ISPS – sûreté des navires et des installations portuaires – effectif à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004, mais déjà mis en test par les autorités américaines dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004). Sera-t-on prêt en France d'ici à fin 2003 ?

## *La fonction de régulation*

La fonction de régulation est une autre fonction majeure qui incombe aux pouvoirs publics. Elle devient primordiale, en France comme ailleurs, car la concurrence la plus farouche continuera de régner entre les opérateurs : entre les opérateurs européens eux-mêmes, entre les opérateurs européens et les autres opérateurs mondiaux, asiatiques principalement.

**Tous les États ont pris conscience** de l'importance de la filière maritime et portuaire pour les raisons que j'indiquais plus haut.

1. Hors d'Europe, certains États se montrent particulièrement dynamiques. Je prendrai l'exemple de Singapour dont le terminal à conteneurs est au deuxième rang derrière Hongkong avec 17 millions d'EVP par an. Singapour s'est fixé comme objectif de se développer en tant qu'IMC (*international maritime center*) selon la terminologie locale. Très concrètement deux mesures ont été prises :

- Les opérateurs maritimes agréés seront exonérés pendant dix ans de tout impôt sur le revenu de leurs activités maritimes (*qualifying shipping operations*). Tout opérateur peut-être agréé sur la base d'un *business plan* qui fixe des objectifs de développement en première étape sur trois ans.

- PSA<sup>1</sup> (l'autorité portuaire de Singapour) vient de décider (en octobre 2003) de la création d'un nouveau terminal : quatre postes à quai de 350 mètres pour commencer à moins de 10 kilomètres du terminal principal actuel. Ce nouveau terminal sera en service **en janvier 2006** (je crois qu'on peut l'appeler sans risque de confusion « Port 2006 »).

2. En Europe, certains États ont pris des mesures de régulation bien avant d'autres : la Grèce, les pays scandinaves, l'Allemagne, (dont les armateurs contrôlent une large partie de la flotte mondiale des porte-conteneurs), la Grande-Bretagne, la Hollande. Je ne m'étendrai pas sur ces mesures dont la France s'est récemment inspirée.

3. En France, longtemps, les pouvoirs publics ont eu une attitude « schizophrène » vis-à-vis de l'Europe : prenant un engagement européen fort sur les thèmes de la sécurité et de la lutte contre les voyous des mers ; accumulant les retards dans la transposition des *guidelines* communautaires en particulier pour ce qui concerne l'harmonisation fiscale et sociale qui conditionnait la reprise de l'investissement productif maritime et pour ce qui concerne la sécurité.

La barre a été largement redressée aujourd'hui avec les mesures récentes adoptées par le gouvernement : au plan fiscal et social ; avec la pérennisation du GIE fiscal ; avec l'élargissement de l'assiette de remboursement des charges sociales ; avec l'exonération de la taxe professionnelle ; avec l'introduction de la taxe au tonnage<sup>2</sup> ; et sur le plan de la sécurité, le redressement du taux de contrôle des navires dans nos ports.

Mais il reste beaucoup à faire : le RIF<sup>3</sup> est un projet essentiel pour l'avenir, mais il doit prendre en compte impérativement la problématique du renouvellement de la filière ; à qui incombera la formation embarquée des futurs officiers supérieurs ? Plus généralement, il nous faut remodeler le système de relations sociales. Je pense en particulier : à la représentativité des syndicats (un problème général, mais tout à fait crucial dans la marine marchande) ; à la réhabilitation de la négociation d'entreprise ; à la clarification et à la simplification du droit du travail appliqué à nos activités.

### *L'État et sa fonction d'aménagement du territoire*

Enfin, une fonction que ne peuvent revendiquer les opérateurs privés : la fonction d'aménagement du territoire. Les politiques de libéralisation mal conçues (voir celle du rail britannique ou celle de l'électricité de Californie) démontrent l'importance de la fonction d'aménagement du territoire qui incombe aux pouvoirs publics.

Les autorités communautaires, elles-mêmes, ne s'y sont pas trompées en inscrivant les « autoroutes de la mer » et le développement des *hub ports* dans son programme dit *trans-European transportation network* (TEN). Les recommandations du sénateur Henri de

---

<sup>1</sup> *Port of Singapore Authority*. Ndlr

<sup>2</sup> Cette mesure est essentielle. Il ne faudrait pas qu'une rédaction tatillonne des textes d'application, en cours de discussion, vienne vider la loi de son contenu.

<sup>3</sup> Registre international français. Ndlr

Richemont s'inscrivent dans cette approche de création d'infrastructures maritimes. Il reviendra in fine aux pouvoirs publics :

- de définir de concert avec les opérateurs privés comment assurer l'exploitation des infrastructures dans le cadre des contrats équilibrés respectant à la fois l'intérêt général et la juste recommandation du savoir-faire ;
- d'appliquer avec la plus grande sévérité la réglementation routière pour inciter au transfert vers les autoroutes de la mer une part significative du trafic.

## *Conclusion*

Pour conclure, je dirai que le rôle des opérateurs privés, c'est de réaliser toutes les missions qui ne relèvent pas du rôle **strict** de l'État dont le contenu vient d'être esquissé. La plus grande efficacité d'un opérateur privé procède d'un constat très simple : **l'opérateur privé est condamné à réussir ou à disparaître**. Il fera donc tout pour assurer sa pérennité et son développement dans le cadre qu'il s'est choisi ou qu'il a contracté avec l'autorité publique, c'est-à-dire son marché, ses coûts, son environnement fiscal et social.

Mais il est essentiel que les pouvoirs publics, dans leur triple rôle régalién, régulateur et aménageur du territoire, ne laissent pas s'instaurer ou se perpétuer des handicaps qui s'avèreraient insurmontables pour les opérateurs, obligés de rechercher ailleurs un port, un pavillon, un environnement plus favorable.

Je pense sincèrement qu'en France, nous sommes sur la bonne voie et que le renforcement du dialogue public - privé est le meilleur garant du dynamisme de notre secteur.

