



Transport maritime et Coronavirus

Serge Beslier

Administrateur en chef des Affaires Maritimes

Ancien fonctionnaire de la Commission Européenne

Même s'il est probable que son impact strictement démographique restera faible au contraire des grandes épidémies des siècles passés auxquelles elle est pourtant comparée, la crise du Coronavirus « COVID 19 » occupe l'actualité, mobilise les énergies et les pensées, immobilise les populations, interroge tous les penseurs et acteurs en ce deuxième trimestre 2020.

Serge Beslier lance son point de vue vers les lecteurs de la Revue Maritime, début d'une indispensable réflexion sur l'« après-COVID19 » dans un secteur au cœur d'éventuelles évolutions du modèle économique mondial, celui du transport maritime.

« Cette crise nous montre que la mondialisation est une interdépendance sans solidarité »

Edgar Morin

L'épisode de la pandémie due au dernier coronavirus (COVID-19) va amener les gouvernants à s'interroger sur les schémas économiques, environnementaux et fiscaux qui président à l'organisation de la planète. Le secteur du transport maritime à la fois essentiel et singulier sera-t-il impliqué

dans les évolutions à venir ? Faut-il désenclaver¹ le « *shipping* » ? Cet article propose quelques éléments de réflexion pour ouvrir le débat.

Le 16 mars 2020, lors de sa deuxième adresse aux français sur la crise sanitaire liée au COVID-19², le président de la République Emmanuel Macron avait conclu que « beaucoup de choses que nous pensions impossibles adviennent. (...) Agissons avec force mais retenons cela : le jour d'après, quand nous aurons gagné, ce ne sera pas un retour au jour d'avant. (...) ».

Le transport maritime constitue un maillon essentiel du modèle économique dans lequel nous vivons actuellement. Ce secteur d'activité doit-il évoluer ou bien, pour lui, tout restera-t-il comme avant ?

Le transport maritime est par nature international et il l'a été bien avant la mondialisation de l'économie³. Il repose actuellement sur un modèle économique qui date du XIX^e siècle et qui s'est développé et a évolué tout au long du XX^e siècle.

Un modèle colonial à adapter ?

Ce modèle est de type colonial. Il reposait, à l'origine, sur le principe d'une importation des matières premières en provenance des colonies et sur l'exportation de produits finis vers le monde entier. Ce schéma supposait un transport maritime à bas coût et a assuré pendant des décennies le développement économique des puissances occidentales. Son équilibre était assuré par les conférences maritimes. Afin de garantir ce modèle et pour favoriser le maintien des flottes sous pavillon national, le transport maritime a, depuis plus de 150 ans, bénéficié d'aides d'État ou d'un régime fiscal favorable.

Il a été marqué dès la fin de la seconde guerre mondiale par le début de deux phénomènes majeurs : la décolonisation et la mondialisation de l'écono-

1. En paraphrasant l'expression de Jean Morin « il faut désenclaver les gens de mer », Secrétaire général de la Marine Marchande de 1964 à 1968 et fondateur de l'Institut Français de la Mer.

2. <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15345-fr.pdf>

3. À partir des années 1990 la mondialisation (globalisation en anglais) c'est-à-dire un développement sans précédent de la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services, des personnes, des techniques et de l'information entre dans sa phase ultime, d'une part, dans le cadre de la transformation des accords du GATT en une Organisation Mondiale du Commerce à laquelle participe la majeure partie des puissances commerciales du monde dès 1994 et à partir de 2001 de la Chine (qui avait quitté le GATT en mai 1950) et, d'autre part, par le déploiement du « Web » à partir de 1989-1990 à l'échelle planétaire (World Wide Web).



mie. De plus, pendant la guerre de Corée, les États-Unis ont développé l'usage des pavillons de complaisance pour assurer l'approvisionnement de leur armée à bas coût en réarmant sous pavillon du Panama ou du Liberia, deux pays sous contrôle de l'Administration américaine, la flotte des Liberty ships mise sous cocon à San Diego, après la fin de la seconde guerre mondiale.

La décolonisation a conduit à une prolifération des États offrant complaisamment leur pavillon et à une perte de contrôle de la situation par les anciennes puissances coloniales. Elle a abouti à une inversion du schéma initial. La délocalisation des industries de main d'œuvre vers les pays à bas coût de production a été en partie favorisée par un transport maritime très compétitif et largement défiscalisé.

La question se pose donc de savoir si ce modèle est adapté aux conditions actuelles de l'économie européenne, de la protection de l'environnement et de la préservation des intérêts stratégiques de la nation, notamment, mais pas seulement, dans le domaine de la santé publique.

Un exemple simple qui défraye actuellement la chronique, permet de l'illustrer. La production des masques de protection sanitaire a été en grande partie délocalisée en Chine. Il s'agit d'un produit peu coûteux à fabriquer. L'incidence faible du coût de transport fait qu'il est plus rentable d'importer ce type de produit que de le fabriquer en France. Le problème est qu'en cas de pandémie, la demande mondiale explose et que la sécurité des approvisionnements n'est plus assurée : la production nationale est de l'ordre de 8 millions de masques par semaine alors que le besoin minimum serait de 40 millions de masques. Une augmentation, même faible, du coût du transport permettrait vraisemblablement de maintenir des capacités de production sur le sol national dans des conditions de compétition moins défavorables sans remettre en cause les principes de l'économie de marché. Cela ne résoudrait pas la totalité du problème mais pourrait y contribuer.

Il est vrai que ce raisonnement est moins pertinent pour les produits plus sophistiqués pour lesquels l'incidence du coût du transport est encore plus marginale.

Les pavillons de complaisance ont-ils un avenir ?

La question de la délocalisation des industries n'est, toutefois pas la seule qui se pose en relation avec le coût du transport maritime.

Les pavillons de complaisance ont généré un système de sous-enchère systématique en matière de normes applicables au transport maritime en ce qui concerne la sécurité des navires et de la navigation, les mesures sociales et environnementales et les questions fiscales.

La question des normes de sécurité a été partiellement résolue en transférant la responsabilité et donc le coût du contrôle des navires de l'État de pa-

villon à l'État de port ou à l'État côtier (Mémorandum de Paris)⁴. La réglementation européenne dans ce domaine a été améliorée à la suite des naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*.

Celle des normes sociales a connu un début de solution avec les accords sur le travail maritime de l'OIT et ceux sur la qualification professionnelle du personnel navigant.



L'Amoco Cadiz (pavillon du Liberia), La Croix (DR)

Les armateurs européens se sont attachés pour leur part, à améliorer la qualité de leur offre de transport et donc leur image, ce qui les amène à penser que le problème de la complaisance est résolu de leur point de vue. Ils considèrent que les questions fiscales ne sont pas de leur responsabilité et relèvent de celle de l'Etat. Ce qui est relativement exact.

La notion de « lien substantiel » énoncée à l'article 91 de la CNUDM a été vidée de sa substance par la pratique des États de pavillon de complaisance. Le lien qu'ils prétendent établir avec les navires battant leur pavillon relève plus de l'abus de droit que d'une réalité juridique.

Ces pays n'assument que partiellement ou pas du tout les obligations qui incombent normalement à l'État de pavillon notamment en matière de contrôle de l'exécution des différentes normes applicables aux navires de commerce et à leur équipage. N'ayant pas à assumer le coût de ces services, ils peuvent offrir des conditions fiscales très avantageuses.

Cette situation de concurrence non maîtrisée a conduit les pays occidentaux à accorder des avantages fiscaux substantiels aux armements.

Par rapport aux industries terrestres, le secteur du transport maritime bénéficie de deux avantages fiscaux non négligeables :

- La détaxe des produits pétroliers ;

4. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/contrôle-des-navires-etranagers-letat-du-port>



- L'exonération d'impôts sur les bénéfices.

La première a vraisemblablement son origine dans la nécessité de minimiser les coûts du transport maritime. Elle est aujourd'hui justifiée par une règle douanière agréée au niveau international qui exonère les produits non consommés sur le territoire douanier d'un État, du paiement des taxes intérieures. Elle s'applique également au transport aérien et aux activités de pêche en mer.

De nombreuses voix se sont élevées pendant la crise des gilets jaunes pour demander la suppression de cette détaxe, notamment dans les milieux écologiques. Du point de vue écologique le choix d'une taxation écologique qui se veut dissuasive, présente une certaine logique à condition de taxer les produits pétroliers quel qu'en soit l'utilisateur dès lors que leur utilisation est nocive pour l'environnement et donc pour l'avenir de la planète. L'opinion publique comprend difficilement que les uns soient surtaxés alors que les autres ne le sont pas du tout.

Il existe des études dans le domaine de l'émission de gaz à effet de serre par les navires, de la taxation des carburants qu'ils utilisent mais aucune action concrète concernant les émissions de CO₂, n'est actuellement envisagée au niveau international⁵. Le secteur des transports maritimes⁶ a été exclu du Protocole de Kyoto en 1997 prévoyant des objectifs en termes de réduction des gaz à effet de serre et de la COP 21 en 2015. L'argument avancé est qu'il est impossible d'affecter les émissions des navires, du fait de leur mobilité, à chaque pays pour calculer les objectifs de réductions. Cet argument est contestable, il est révéla-

5. Cf. le compte rendu de la table ronde « La pollution atmosphérique des navires » tenue à l'occasion du colloque sur la protection de l'environnement en Méditerranée (Toulon, 4 et 5 juillet 2019) in *La Revue Maritime*, n° 516, mars 2020. La question n'est abordée que sous l'angle de la santé publique, principalement dans les ports, du fait des émissions de soufre et d'azote.

6. Ainsi que celui du transport aérien.

teur de l'incapacité des pays offrant complaisamment leur pavillon à contrôler l'activité de leurs navires et de la conscience qu'en ont les autres États.

Grâce aux efforts des autres secteurs, la part relative du transport maritime est passé de 2% des émissions à effet de serre en 1997 à 3% en 2015 et pourrait atteindre 16% en 2050.

Une taxe sur les émissions de CO₂ devrait être fixée à un niveau élevé pour inciter les armateurs à investir dans des navires moins émetteurs de gaz à effet de serre. Cela pourrait aussi inciter les armateurs à réduire la vitesse de leurs navires de manière à réduire ces émissions⁷.

La réduction de la vitesse des navires, proposée par l'armement Louis-Dreyfus, a été reprise en exemple par le président de la République lors du Grand débat national du 15 janvier au 15 mars 2019 à la suite de l'épisode des gilets jaunes, lorsqu'il évoquait le thème de la transition écologique (voir notamment page 6 et 17 du dossier de presse y relatif⁸). Cela apparaît, toutefois, plus comme une mesure à court terme permettant de réduire momentanément une offre sur capacitaire qu'une mesure efficace de lutte contre la pollution à long terme. Elle ne résisterait sans doute pas très longtemps à une augmentation de la demande de transport et à la concurrence sauvage de certains navires battant pavillon de complaisance.

Il serait totalement irréaliste d'envisager une telle opération au seul niveau national ou même européen. L'introduction d'une mesure de taxation des carburants utilisés par le transport maritime suppose une action au niveau international et prendrait vraisemblablement plusieurs années avant de produire des effets. Elle ne pourrait être efficace que si elle permettait des mesures de coercition à l'égard des pays à pavillon de complaisance ou à ports de complaisance.

La seconde, l'exonération d'impôts sur les bénéficiaires, qui a la même origine historique, est aujourd'hui étroitement liée à l'existence des paradis fiscaux dont elle épouse la même logique.

Dans le cas de la Grèce, par exemple, qui détient la plus grande flotte de navires de commerce de l'Union européenne, la Constitution (article 107) garantit un régime fiscal très avantageux aux armateurs grecs qui repose sur une taxation forfaitaire au tonnage, relativement symbolique, et les dispense de tout impôt sur les sociétés tout en assurant une absence totale de transparence fiscale. Cela n'empêche pas que 75% de la flotte grecque navigue sous pavillon de complaisance.

Lors de la crise financière de la dernière décennie, la troïka (CE, BCE, FMI) demanda à la Grèce d'abroger cette disposition afin que le secteur de l'armement qui représente 7% du PIB grec, contribue au redressement des finances publiques. La Commission menaça ensuite la Grèce d'une procédure

7. Conférence d'Antoine Person, Secrétaire général de l'armement Dreyfus, « Réduire la vitesse des navires » à l'Académie de Marine le 27 novembre 2019.

8. Comité interministériel de la mer 2019.



d'infraction pour aide d'État déguisée. Ces deux demandes ne pouvaient aboutir car, d'une part, les 25% restant de la flotte sous pavillon grec seraient immédiatement passés sous pavillon de complaisance sans coup férir et, d'autre part, tous les États membres disposent de mesures fiscales équivalentes y compris la France avec son pavillon bis⁹.

La plupart des armateurs grecs ont leur siège social à Londres, capitale mondiale du shipping et accessoirement de l'OMI.

Ce qui n'est sans doute pas une pure coïncidence. On peut noter que les pays à pavillon de complaisance sont généralement les mêmes que ceux qui abritent les paradis fiscaux et que, dans les deux cas, il s'agit fréquemment de possessions britanniques ou d'anciennes colonies britanniques. Le Brexit pourrait constituer une bonne occasion pour l'Union Européenne de progresser dans le domaine fiscal et de définir une nouvelle politique maritime de l'Union qui soit cohérente avec la politique industrielle que la nouvelle Commission semble vouloir proposer aux États membres¹⁰.

Vers un renouveau de la concurrence équitable ?

Dans les documents relatifs au Brexit, la Commission européenne fait référence à un concept d'origine britannique, le « level playing field » que l'on peut traduire en français par « règles du jeu équitables ». Il s'agit d'une expression qui vient du monde sportif et qui s'apparente au « fair play ». Il est douteux qu'elle s'applique au monde de la complaisance.

La proposition de Traité¹¹ présentée par la Commission le 18 mars 2020 pour négocier le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume Uni consacre un titre (III) à l'objectif qualifié de « level playing field ». Le titre V relatif à la pêche reprend cette expression à l'article Fish 1. o. Par contre, le titre XII relatif aux transports, s'il comporte un chapitre consacré au transport aérien, un au transport par route et un au transport par rail, ne dit rien sur le transport maritime. De même, les documents sur la politique industrielle ignorent ce secteur d'activité.

Le rapport Leroy¹² souligne que le secteur des transports maritimes est particulièrement sensible aux conditions de concurrence entre registres d'immatriculation et que peu de secteurs sont aussi facilement délocalisables. La lettre d'in-

9. <http://www.rif.mer.developpement-durable.gouv.fr/qu-est-ce-que-le-registre-international-francais-r100.html>

10. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_416

11. https://ec.europa.eu/info/publications/draft-text-agreement-new-partnership-united-kingdom_en

12. Rapport N° 3178 de M. Arnaud Leroy présenté à l'Assemblée Nationale le 28 octobre 2015 en appui de la proposition de loi sur l'économie bleue. (<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000754.pdf>)

Transport maritime et Coronavirus

roduction du premier ministre indique que l'outil fiscal constitue une composante de ces conditions de concurrence.

Le rapport note l'absence de tout débat international sur les conditions de concurrence entre immatriculations (voir page 62) et propose (voir page 64 section 4.5.2) que la France, à un niveau européen et international, tente de relancer un processus d'éradication de la complaisance maritime qui n'est qu'une des apparences des paradis fiscaux.

La fiscalité particulière du monde du transport maritime fait que ce secteur ne contribue pas au financement des services publics dont il bénéficie. L'action de l'État en mer, notamment la sécurité des voies maritimes, représente une dépense importante pour le budget des États déployant des moyens navals dans certaines zones sensibles (golfe d'Aden ou de Guinée). Cela bénéficie, certes, à la sécurité des approvisionnements des pays occidentaux et de pays exportateurs comme la Chine mais cela bénéficie aussi aux flottes de complaisance qui ne contribuent en rien au coût de ces opérations.

Le transport maritime n'est pas le seul à être concerné par la question de l'optimisation fiscale. Le domaine du monde sous-marin des télécommunications et de l'économie numérique est en pleine mutation. Une note du Centre d'Études Stratégiques de la Marine (Brèves Marines, novembre 2017) montre comment, dans le domaine des réseaux de câbles sous-marins et dans celui du convoyage des données, deux groupes de sociétés, toutes américaines, les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) et les NATU (Netflix, Airbnb, Tesla et Uber) sont en train de bouleverser le marché grâce non seulement à leur avance technologique mais aussi grâce à leur capacité à investir due, pour partie, à leur sens de l'optimisation fiscale.

C'est donc par le biais de la lutte contre les paradis fiscaux qu'il faut s'attaquer au problème de la complaisance. Cela ne peut être fait au seul niveau national au risque de mettre les entreprises nationales en péril sans résoudre le problème. Au niveau européen, la principale difficulté vient de l'absence de compétence de l'Union européenne en matière d'harmonisation fiscale, les États membres ne souhaitant pas faire de transfert de souveraineté dans ce domaine en préférant, chacun, y conserver ses turpitudes.

Depuis la crise économique de 2008, le poids de l'Union européenne diminue, le Brexit n'arrangera rien. Elle reste néanmoins une puissance économique indiscutable, capable de jouer un rôle important sur la scène internationale notamment dans le débat sur l'avenir de la planète qui devra s'ouvrir après la crise sanitaire. Elle ne conservera d'ailleurs son rôle de puissance que si elle a la volonté et la capacité de proposer et de définir une politique économique et écologique cohérente, ce qui implique des règles de concurrence équitables non seulement internes à L'Union mais aussi de les porter, d'une voix unie, à l'échelle internationale.



La crise économique et sociale qui va suivre la crise sanitaire du COVID-19 va vraisemblablement inciter les États à s'interroger sur le modèle de croissance qui prévaut actuellement sur la scène internationale : une économie de marché « non maîtrisée » pourrait-on dire pour faire écho au projet de « maîtrise de la mondialisation » proposée dès 2003 par Pascal Lamy, ancien Commissaire européen au commerce et ancien directeur général de l'OMC. Ce thème a d'ailleurs été repris plus récemment par le document de réflexion de la Commission européenne¹³ sans faire beaucoup l'objet d'attention des médias. La période post crise devrait également amener les gouvernements à rechercher un équilibre fiscal plus équitable en faisant contribuer tous les acteurs économiques au financement de la dette qui va en découler.

La modification des pratiques internationales repose sur un temps long. Les États pourraient être incités à accélérer les réflexions en cours à l'OCDE¹⁴ et ailleurs sur les paradis fiscaux et leur sous-produit les pavillons de complaisance.

Certes, la fiscalité n'est pas le seul aspect du problème. Il faudra d'autres actions ou outils pour lutter contre les pavillons de complaisance. L'imagination des armateurs qui utilisent ces pavillons est en mouvement permanent. Par contre, la disparition des paradis fiscaux, si un jour elle se produit, enlèvera un argument de poids aux armateurs qui menacent de se « repavillonner » ailleurs lorsqu'on leur parle de contribuer à l'effort budgétaire collectif.

Le transport maritime sera-t-il contraint à se réformer par l'effritement d'une partie du modèle économique sur lequel il repose ou par l'adoption de mesures horizontales dans le cadre de politiques horizontales qui ne lui sont pas spécifiques (concurrence environnementale, protection du consommateur sur les produits importés) ? Une seule chose est sûre comme l'a affirmé le président de la République « le jour d'après ... ne sera pas un retour au jour d'avant ».

Mais les histoires de mer commencent ou se terminent plus souvent par une citation de Platon « Il y a trois sortes d'hommes : les vivants, les morts et ceux qui vont sur la mer. ». Espérons dès lors que le transport maritime aura la capacité de se réformer de l'intérieur, de se « désenclaver » à l'occasion de l'extraordinaire opportunité de redéfinition des politiques que présente la crise. Il s'en honorerait en maintenant la spécificité et la solidarité qui sont le propre des gens de mer.

13. Cf. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_03_154 et https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_fr

14. *L'Organisation de coopération et de développement économiques, héritière du Plan Marshall et de l'OECE siège à Paris et compte 36 pays représentant environ 80 % du PNB mondial en 2009.*