


ISEMAR

 INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME
 NANTES - SAINT NAZAIRE

Pilotage / Remorquage une perspective européenne

Une expédition maritime est par essence risquée. Ce risque étant supporté par l'équipage, le navire, la cargaison, l'environnement ainsi que de toutes les parties qui y ont un intérêt. Ces risques notamment en zone portuaire, peuvent être limités grâce à l'intervention de professionnels qui conseillent le capitaine et guident ou assistent le navire afin de le conduire à "bon port". Ces professionnels de la sécurité portuaire sont nombreux; pilotes maritimes, remorqueurs, lamaneurs, manutentionnaires. Par souci de concision, cette note se bornera à évoquer l'organisation de la profession de pilote maritime et du remorquage portuaire en comparant le modèle français avec des modèles étrangers. Cette note sera mise en perspective à l'aune des débats qui agitent la Commission, le Parlement et le Conseil de l'UE sur l'adoption du projet de Règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires ainsi que sur la transparence financière dans l'utilisation des fonds publics. Réforme qui impactera de manière distincte ces deux professions non sans émois.

Le pilotage maritime en France

Le pilotage est aussi ancien que la navigation. Au fil des siècles, du perfectionnement de la navigation, de la cartographie maritime et du développement des échanges commerciaux, il est apparu nécessaire de recourir à des professionnels locaux afin de faire escale en toute sécurité dans les eaux resserrées des ports. Les premiers règlements relatifs au pilotage datent du XVI^e siècle. Mais, c'est à partir du XVII^e siècle que l'activité de pilotage en Europe s'organise avec des lois nationales et des règlements spécifiques à chaque port. Les pilotes sont des experts de la navigation au service direct des navires. Leur objectif est de préserver la sécurité maritime tout en assurant la fluidité du trafic portuaire. Aujourd'hui régit aux articles L.5341-1 et suivants du code des transports¹ "le pilotage consiste dans l'assistance donnée aux capitaines, par un personnel commissionné par l'État, pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans les ports, rades et dans les eaux maritimes des estuaires, cours

¹ "Le pilote n'est pas responsable envers les tiers des dommages causés au cours des opérations de pilotage" loi du 3 janvier 1969, art 18. Le pilote n'est responsable qu'envers l'armateur du navire piloté en cas de dommage.

d'eau et canaux mentionnés à l'article L 5000-1". Le capitaine reste cependant responsable de sa manœuvre.

L'activité de pilotage en France correspond à une situation de monopole. Seul l'État peut mettre en place un service de pilotage des navires. L'initiative privée est pénalement sanctionnée. Le pilotage est juridiquement très encadré par une réglementation nationale déclinée à l'échelon local, sous la tutelle des Préfets de région. Des arrêtés préfectoraux pris, après consultation de la place portuaire, fixent pour chaque station de pilotage, l'organisation, les tarifs, les effectifs et le matériel nécessaire à l'exécution du service. Il précise en outre l'étendue de la zone de pilotage et de la zone de pilotage obligatoire².

En France, le pilotage n'est pas seulement un service économique, mais c'est aussi et surtout un service public continu. Cette reconnaissance d'intérêt général de l'activité de pilotage a été consacrée en droit européen. Dans le cadre du MoU (Memorandum of Understanding) de Paris, les pilotes doivent signaler toutes anomalies constituant un danger pour la navigation ou pour l'environnement marin³. Les fiches de défauts qu'ils émettent doivent être transmises aux autorités responsables de la sécurité maritime. Qu'en est-il de l'activité de pilotage dans les autres États de l'Union?

Le pilotage maritime en Europe

L'organisation statutaire de la profession varie selon les pays, parfois le statut des pilotes relève du droit privé, parfois du droit public, de l'autorité de l'État, d'une autorité décentralisée ou bien de l'autorité portuaire. Pour autant, l'État central exerce toujours son contrôle.

Modèle privé sous contrôle de l'État

Les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie ont une organisation semblable à celle de la France. La gestion du service est confiée par l'État à une structure de droit privé. Le fonctionnement des stations relève des pilotes, qui sont regroupés en collectivité de pilotes. Les pilotes sont des

² Voir Note de Synthèse "Le pilotage maritime en France; un service portuaire garant de la sécurité", N°166, 2014.

³ Directive de l'UE 2009° 16 art 23

actionnaires de leur entreprise et chacun est propriétaire d'une part des biens meubles et immeubles de la collectivité. L'Administration exerce un pouvoir de contrôle (autorisation d'exercer, tarif...).

Modèle public à gestion directe de l'État

Les pilotes suédois, finlandais, portugais et estoniens sont des fonctionnaires. L'organisation de l'activité de pilotage relève directement du Gouvernement (ministère de la Marine marchande). Les tarifs de pilotage sont fixés par l'Administration. Les pilotes sont payés par les redevances de pilotage, par les taxes portuaires sur les navires et les taxes pour passage des voies navigables ainsi que par l'utilisation de brises glaces (Suède).

La Belgique a pour particularité de disposer de systèmes juridiques différents. Avec d'une part les pilotes relevant du secteur privé, employés par la société BRABO (les pilotes des Docks d'Anvers et de Zeebrugge) via une concession de service de pilotage régie par l'autorité portuaire d'Anvers. D'autre part, les pilotes flamands, composés de fonctionnaires, organisés en association et exerçant dans les eaux maritimes et les rivières belges. Le pilotage est considéré comme un service public et est organisé par l'État.

Pilotine dans le port de Barcelone



Photo ISEMAR

Les systèmes mixtes

En Allemagne, les ports sont gérés à l'échelon régional en districts de pilotage (pilotes fédéraux) ou bien à l'échelon municipal (pilotes de port), laissant aux ports la gestion exclusive du service de pilotage, c'est le cas des ports de Hambourg et de Brême. Le tout est régi par le ministre des Transports de la République fédérale d'Allemagne. Dans le système allemand, l'infrastructure et le matériel (pilotes et bâtiments) appartiennent à l'État, mais pour autant ce dernier n'en a pas la gestion. L'administration allemande fixe les redevances de pilotage.

Le système britannique est assez hétéroclite. Les ports anglais peuvent être administrés par le gouvernement, des municipalités ou des sociétés privées anglaises ou étrangères. De l'importance du port dépendra son mode d'organisation. Les pilotes anglais sont soit indépendants (*self-employed*), soit salariés d'une autorité portuaire privée (adoption en 1991 des "Ports Acts" qui permettent le transfert de la gestion des ports à des organismes privés).

Le système danois qui relevait auparavant de fonctionnaires d'État a quant à lui opéré en 2006 un changement radical avec l'adoption du "Danish Pilotage Act" qui instaure la libre concurrence de l'activité de pilotage portuaire (pilotage dans les chenaux d'accès et les ports uniquement, exclusion du pilotage de transit). En effet, n'importe quel ressortissant de l'UE pourrait créer sa société de pilotage, tout en respectant le "Danish Pilotage Act". Il n'existe actuellement que deux compagnies de pilotage.

Il n'existe pas un modèle européen de services portuaires, mais plusieurs, s'adaptant aux spécificités locales tenant à la géographie des lieux ainsi qu'à l'organisation politique de l'État. La volonté de l'UE d'uniformiser l'organisation du secteur portuaire à l'échelle de l'Union fait débat depuis de longues années

Exemple d'effectifs du pilotage en Europe

Pays	Fr	All	GB	Bel	PB
Nbr stations	31	23	nd	nd	21
Pilotes	335	855	465	188	470

Sources : Fédération Française des Pilotes Maritimes

Les paquets portuaires : pour une libéralisation des services de pilotage et de remorquage?

Le secteur portuaire européen n'est pas homogène. Le cadre législatif européen dans ce domaine est inexistant à l'exception des dispositions relatives aux installations portuaires de réception des déchets.

Par souci d'harmonisation de la politique portuaire, la Commission européenne (ComE) tente, depuis plusieurs années, de faire adopter un texte législatif libéralisant les services portuaires des États membres. L'objectif de cette proposition de Règlement est d'améliorer les performances portuaires (fluidifier le trafic, optimiser la connectivité terre-mer...), de favoriser la transparence financière dans l'utilisation des fonds publics, de moderniser les infrastructures tout en respectant les normes environnementales, de faciliter l'accès au marché des services portuaires et d'uniformiser l'organisation du travail dans les ports. La ComE constate l'existence de flux déséquilibrés et "l'écart de performances structurel entre les ports". À titre d'exemple, les trois premiers ports européens qui sont Rotterdam, Hambourg et Anvers accueillent à eux

seuls 20 % des marchandises acheminées par voie maritime vers l'Europe en 2012. Alors que neuf des plus grands ports méditerranéens ne comptabilisent que 15% des échanges de marchandises lors de cette même année.

La première proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires fut présentée en 2001. Cette dernière fut rejetée par le Parlement en 2003. En 2006 une seconde version avorta elle aussi. Ces rejets sont le fruit d'une vive opposition des prestataires de services portuaires. A l'origine, les professions visées étaient le dragage, le pilotage, le remorquage, le lamanage, le ravitaillement, la manutention (exclue de la partie relative à l'accès au marché du projet de règlement de 2013), la collecte des déchets. Certains de ces professionnels craignent que cette libéralisation ait des conséquences néfastes pour l'emploi des navigants français avec l'apparition de pavillons de complaisance et qu'elle porte atteinte à la sécurité des opérations portuaires.

En 2013, la ComE a présenté un nouveau paquet de mesures visant à libéraliser les services portuaires. Il se compose d'un règlement et d'une communication. Les activités de dragage ainsi que de pilotage devraient être exclues de la partie relative à l'accès au marché de cette proposition de règlement. La première au titre qu'elle n'est pas considérée comme un service portuaire et la seconde en vertu de son rôle dans la sécurité du trafic maritime. Les professionnels du pilotage s'opposent à ce projet de libéralisation qui met en péril leur mission de service public. Selon eux, la déréglementation amènerait un climat de concurrence acharnée entre opérateurs qui nuirait à l'impératif de sécurité du trafic maritime. Leur obligation de signalement de navires défectueux, nécessite une totale indépendance et impartialité. Indépendance et impartialité, qui seraient biaisées dans un rapport commercial. Pour autant les mesures relatives à la transparence financière leur seront applicables. Le volet social qui a été le principal point d'achoppement des paquets portuaires I et II ne fait pas ici l'objet d'une approche législative, mais plutôt d'un dialogue entre partenaires sociaux. Si cette proposition de Règlement est adoptée, elle entrerait en vigueur en 2016. La ComE mise sur une économie de près de 10 milliards d'euros d'ici 2030 ainsi qu'une baisse des coûts portuaires de 7%⁴.

L'UE doit arbitrer entre les intérêts économiques des armateurs et l'intérêt général. Il semble pertinent d'exclure les professionnels du pilotage de cette proposition de Règlement. En effet, leurs missions sont d'assurer la sécurité de la navigation, des personnes et

de l'environnement. Les aspects commerciaux et logistiques ne relèvent pas de leurs prérogatives. L'activité de remorquage quant à elle ne semble pas faire l'objet pour le moment d'une exclusion du projet de réforme au grand dam des syndicats qui souhaiteraient voir aligner le régime du remorquage sur celui du pilotage, du fait de leur mission commune de sécurité du plan d'eau.

Le remorquage portuaire en France

Le remorquage portuaire est une opération consistant à faire assister, si nécessaire un navire par un autre navire dit "remorqueur" dans sa manœuvre dans les ports et chenaux. Ce sera le cas notamment pour le chenilage, la mise à quai, le déhalage, l'appareillage, ou encore lors d'interventions spéciales dans la zone portuaire pour les navires en situation dangereuse: rupture d'amarres, avaries de machines ou de barre d'échouage... En échange, l'armateur du navire remorqué s'engagera à verser une rémunération⁵. À la différence de l'assistance, il y a remorquage lorsque le navire ne se trouve pas dans une situation de danger "réel".

Le remorquage portuaire est régi aux articles L.5342-1 à -6 du code des transports. Le remorquage, à l'instar du pilotage, est une activité relevant d'un service public. Il revêt cependant d'un caractère économique (service d'intérêt économique général, SIEG). C'est-à-dire que le remorqueur doit à la fois aider à la sécurité de la navigation, mais aussi assurer une qualité de service qui répond aux exigences commerciales des armateurs. Le règlement général de police des ports maritimes précise que l'exercice du remorquage est subordonné à l'agrément de l'autorité portuaire (AP) et que le règlement particulier de police (RPP) fixe les conditions requises pour assurer la sécurité portuaire. En France, le remorquage portuaire représente 800 emplois répartis entre trois grands groupes⁶.

Le remorquage est une activité commerciale qui s'exerce dans un contexte concurrentiel. L'AP intervient

- Pour fixer les règles du jeu,
- Pour organiser la sécurité des plans d'eau
- Pour veiller à une optimisation de l'utilisation du DPM et donc de la gestion du port

Dans les faits, la concurrence entre opérateurs ne pourrait exister que dans des ports de grande envergure comme Le Havre ou Marseille. Les ports de moindre importance ne comptent qu'un opérateur de fait en situation de monopole. Bien qu'en théorie, il est possible pour une entreprise d'accéder au marché, le volume de

⁵ Contrat type Aperma, Association Professionnelle des Entreprises de Remorquage MARitime.

⁶ Le groupe espagnol Boluda qui en 2008 a remplacé la Société des Abeilles à Dunkerque, Le Havre, Brest, Nantes-St Nazaire, Marseille Fos. Le Groupe Chambon à Calais, Boulogne, Cherbourg, Sète, Bayonne. Enfin, le Groupe Thomas présent à Rouen, Bordeaux, Dieppe.

⁴ La libéralisation des services portuaires européens: un état des lieux, Ivana Katsarova, Service de recherche pour les députés, PE, octobre 2014.

trafic ne permet pas d'assurer la rentabilité de plusieurs sociétés de remorquage. De plus, les exigences des cahiers des charges imposent un niveau minimal de moyens matériels et humains capable de gérer tout le flux du port en question, d'où le fait qu'une société de remorquage soit agréée.

À titre illustratif, on peut évoquer l'affaire qui opposa la Société Nouvelle du Remorquage du Havre (SNRH, filiale du groupe néerlandais Kotug) à la Société des Abeilles opérateur historique du port du Havre. La SNRH déposa sa première demande d'agrément en 1999. L'organisation du travail était calée sur l'activité réelle du port a contrario de la Compagnie des Abeilles, qui elle devait assurer un service public continu. Après six ans de procédure judiciaire (droit du travail) et administrative (régime d'autorisation), la SNRH débuta son activité à partir de l'été 2006. Cette guerre tarifaire entre les deux opérateurs conduisit la SNRH à mettre fin à son activité en 2010.

Cette lutte acharnée eut des conséquences lourdes en termes d'emploi, la Société des Abeilles a licencié une cinquantaine de ses salariés sur deux cents à l'origine. Les tarifs ont fortement chuté. Ce climat conflictuel a écorné l'image du port du Havre. Pour autant, cette expérience démontre qu'il est possible d'héberger deux opérateurs en concurrence directe dans un port d'envergure comme celui du Havre. Qu'en est-il dans les autres ports de l'Union?

Le remorquage portuaire en Europe.

Dans les ports d'Europe, la situation est contrastée. Les grands ports maritimes tels que Rotterdam ou Hambourg abritent plusieurs opérateurs, alors que d'autres ports optent de fait pour un opérateur unique (cas d'Anvers et de Zeebrugge). Dans le port d'Anvers, le remorquage en amont des écluses est opéré par une quinzaine de remorqueurs du port, en position de monopole. À l'aval, deux compagnies opèrent: l'Union de Remorquage et de Sauvetage (URS) avec neuf coques et Antwerp Towage. Il n'y a pas besoin d'agrément. Ces sociétés ne mutualisent pas leurs moyens.

Le port de Rotterdam compte trois compagnies de remorquage concurrentes. Il n'existe pas de règlement national sur le remorquage. Il n'y a pas non plus d'agrément spécifique, mais un certificat national est délivré par l'inspection des transports, comme pour tous les navires. Les autorités portuaires édictent des réglementations locales (pratique de la langue, connaissance des spécificités du port, du pilotage, fréquences VHF, etc.). Les remorqueurs peuvent travailler sous pavillon étranger. Les tarifs sont libres, mais publiés. Pour le port d'Hambourg, six compagnies exercent, dont cinq allemandes et une néerlandaise. Il

s'agit d'entreprises privées qui travaillent également dans d'autres ports allemands et à l'international. Ces entreprises travaillent en mutualisation. Dans le port s'appliquent les règlements internationaux, nationaux et ceux du land. Une loi pour le trafic portuaire et maritime de Hambourg encadre ces règlements. Les entreprises de remorquage doivent obtenir une licence d'exploitation délivrée par l'Oberhafenamt (Capitainerie du port). Des remorqueurs de sécurité se tiennent prêts à intervenir, ils font l'objet de contrats spécifiques avec les pompiers. En Espagne, le remorquage s'exerce dans un contexte de libre concurrence entre opérateurs ressortissants de l'UE. Ces derniers doivent au préalable obtenir une licence auprès de l'Autorité portuaire. Au port de Barcelone, l'activité de remorquage s'organise via des sociétés regroupées. En Italie, le remorquage relève d'entreprises privées encadrées par le Ministère chargé des infrastructures et des transports. Au Royaume-Uni, l'activité de remorquage se compose d'indépendants qui font l'objet d'une concession ou bien qui sont directement issus de l'Autorité portuaire, elle-même privée. L'activité de remorquage nécessite de lourds investissements, et l'on constate que ces entreprises ont une dimension non pas simplement nationale, mais européenne.

Les principaux opérateurs de remorquage en Europe

	Fr	Esp	Bel	All	PB	GB	Sue	Por	Nor
Svitzer									
Multtraship									
Boluda									
Fairplay									
Ostensjo									
SMIT									
Kotug									

Sources : compilation ISEMAR

En définitive, les activités de pilotage et de remorquage représentent des services indispensables à la sécurité maritime et à la bonne marche commerciale des ports. Comme nous le rappellent les deux incidents (incendie à bord du pétrolier Amalthea et du navire Paglia Orba en perte après avoir rompu ses amarres) à Marseille-Fos le 20 et 21 novembre 2015, évités par l'intervention des remorqueurs et des pilotes du port de Marseille-Fos. Cet événement fera-t-il évoluer le projet de réforme portuaire, discuté actuellement au Parlement européen? Affaire à suivre...

Camille VALERO, ISEMAR