

109 – Déclassement du pavillon maritime suisse ? Modifications dès le 01-01-2025

En 2016, la flotte de la marine marchande suisse comptait encore une cinquantaine de navires pour 6 armateurs. En moins de quatre ans, on n'en compte plus qu'une vingtaine pour trois armateurs. Que s'est-il passé ?

La flotte sous pavillon suisse a enregistré des pertes millionnaires ces dernières années en raison du marasme maritime mondial. De plus, un armateur alémanique a rencontré d'importantes difficultés économiques. Comme ses navires étaient cautionnés par la Confédération, cette dernière a dû saisir sa douzaine de bateaux et les mettre en vente à vil prix. La perte sèche s'est élevée à plus de 200 millions. L'armateur en question a été condamné à 5 ans de prison, le Tribunal du canton de Berne l'ayant estimé coupable d'escroquerie et de gestion déloyale. Mais la Confédération assume (mal, on le comprend) la perte.

Il faut savoir que l'achat d'un navire de haute mer est une opération onéreuse et complexe, représentant financièrement beaucoup de millions (Le prix moyen d'un cargo polyvalent neuf de 15'000 TPL est de l'ordre de 20 millions de dollars).

En Suisse, une garantie étatique permet aux armateurs d'emprunter à un taux d'intérêt inférieur de 1 à 2% à celui du marché financier. Ceci en compensation d'une possible réquisition des navires en temps de crise ou de guerre.

Mais il y a aussi le contrôle des navires. Sur le plan mondial, la compétence en matière de sécurité maritime incombe à l'Organisation maritime internationale (OMI). Tous les États ne s'assurent cependant pas toujours du respect de ces règles internationales. Aussi, ces mêmes États ont réagi en mettant en œuvre un dispositif de contrôle coordonné des navires étrangers faisant escale dans leurs ports. Par exemple, un navire battant pavillon suisse peut être contrôlé dans tout port européen. Ces accords régionaux sont connus sous l'appellation de MoU (Memorandum of Understanding on Port State Control).

Lors de sa 52^e session, le Comité du MoU de Paris a présenté son classement par listes de couleurs blanche, grise ou noire, des navires de 73 pavillons selon les 53'307 inspections réalisées entre 2016 et 2018 par les administrations des États signataires, soit 25 pays européens, ainsi que le Canada et les États-Unis.

La liste blanche comprend 41 États (contre 40 antérieurement). La « grise » comprend 18 États (contre 20 en 2017), dont la Suisse et les États-Unis, lesquels courtisent ainsi avec la Lybie et l'Iran par exemple. La liste « noire » concerne 14 pavillons (13 en 2017), classés graduellement de moyen à très haut risque. Les Comores, le Togo et le Congo restent les derniers de la liste.

Cette situation est due au trop faible nombre d'inspections menées sur les navires sous pavillon suisse au cours des années indiquées. Le pavillon à croix blanche est ainsi passé sur la liste grise de l'OMI et il est menacé de passer sur liste noire, celle des pavillons dont les navires présentent un risque élevé. Afin de limiter les dégâts Berne a pris une mesure inédite : permettre aux armateurs de changer provisoirement de pavillon pour des couleurs moins exposées. Cette ordonnance fédérale est entrée en vigueur le 01-11-2020 et peut être consultée sur la toile.

Ainsi, les deux derniers navires de la Suisse-Atlantique portent des noms bien helvétiques, (Général Guisan et Nyon) mais sont enregistrés à Majuro, aux îles Marshall.

Mais il y a aussi la question du contrôle des navires en eux-mêmes. On ne saurait ignorer que de telles difficultés d'argent peuvent aussi entraîner une diminution des investissements relatifs à l'entretien des bateaux.

Au vu de cette situation délicate, le Contrôle fédéral des finances (CDF) de la confédération a commandé un audit sur l'octroi et l'accompagnement de l'enregistrement de la flotte commerciale battant pavillon suisse. Ce document peut être consulté sur la page web de la confédération (CDF-16384 / prises de position incluses / 28 février 2017 / DéFin S2/2017).

L'audit du CDF ne s'est pas limité à vérifier si l'enregistrement des navires était conforme aux bases légales, mais il a également examiné la qualité de fonctionnement de l'OSNM. Comme l'indique le texte de cet audit, les résultats sont partagés et il est suggéré des améliorations dans divers domaines.

Le CDF constate que cet office effectue en moyenne trois inspections par an. Avec 49 navires au registre de l'époque, cela signifie qu'un navire n'était inspecté en théorie que tous les 15 ans, alors que la durée de vie d'un cargo est comprise entre 20 et 25 ans.

Les inspections réalisées par l'OSNM visent les aspects techniques et légaux, notamment le respect de l'application des normes de l'OMI. Tous les coûts de contrôle sont à la charge de l'office.

En ce qui concerne les inspections menées par l'OFAE, elles ciblent avant tout le maintien de la valeur du bateau, vu du cautionnement accordé par l'État. Dans ces cas-là, les frais sont intégralement à la charge du propriétaire.

Les conclusions du rapport établi par le CDF sont assez mitigées. On y relève en particulier les points suivants :

- Il manque un concept de surveillance commun à l'OSNM et à l'OFAE pour couvrir les risques de réputation et financiers assumés par la Confédération.
- Les mécanismes de surveillance mis en place ne sont pas véritablement efficaces.
- Un effort devrait être fait dans la documentation et la traçabilité des contrôles effectués par l'OSNM.
- Le rapport du CDF constate que les personnes chargées de la gestion de la flotte maritime suisse au niveau fédéral ont une approche qui pourrait être en contradiction avec les obligations de surveillance relevant de la loi. Ils devraient faire preuve d'un plus grand esprit critique par rapport à tous les documents reçus.

Le texte de l'audit propose diverses solutions pour améliorer la situation et pour essayer de relever l'image de notre flotte commerciale et de son pavillon maritime.

Pour sa part l'Association des armateurs suisses (Swiss Shipowners Association) basée à Genève, avait publié en mai 2020 un livre blanc portant réflexions sur la sauvegarde de la flotte suisse en haute mer. On ne peut oublier que l'industrie du transport maritime en haute mer représente plus de 2000 emplois directs, comme le relève le communiqué de presse de ladite association. On y retrouve des arguments tels :

- En raison d'un suivi et d'un entretien sans faille de la flotte sous pavillon suisse, les opérateurs ont évité la détention de navires ayant fait l'objet de récentes inspections.
- Il est également rappelé qu'un pavillon maritime a toujours été un vecteur de communication et d'influence diplomatique pour tous les États. Nombre d'entre eux (la France, le Royaume Uni, Singapour...) conduisent des politiques visant à développer le pavillon national, le considérant comme un outil de promotion nationale et de défense des valeurs auxquelles ils sont attachés.

Nous voyons ici que la Swiss Shipowners Association se montre favorable à une stratégie maritime ambitieuse, dépassant les seuls intérêts économiques nationaux et permettant à la Suisse de renforcer son influence dans le monde notamment auprès des organismes internationaux tels que l'Organisation Maritime Internationale. Les objectifs économiques seraient ainsi complétés par des objectifs visant à renforcer l'intervention et l'influence de la Suisse dans des débats globaux, tenant entre autres à l'environnement et la protection des droits de l'Homme.

En résumé, la solution serait d'augmenter la flotte maritime suisse au lieu de la détruire, comme certains le souhaiteraient. En d'autres mots, souhaitez-vous préserver une onéreuse poule aux œufs d'or ou abattre le chien en prétendant qu'il a la rage ? À vous de choisir !

Addendum 2025

Je ne crois pas avoir ébranlé les institutions avec mes propos de 2023 ci-dessus, mais il n'en reste pas moins vrai que les choses vont changer pour l'an prochain, soit à partir du 01-01-2025. Effectivement, la Présidente de la Confédération, Mme. Viola Amherd a promulgué le 09 octobre 2024, au nom du Conseil Fédéral, une modification de l'Ordonnance sur la Navigation Maritime.

Nous avons vu qu'au cours des dernières années, la flotte commerciale suisse de haute mer a diminué de près de 75 %. Au moment de rédiger ces lignes, il ne reste que 12 navires inscrits au registre de Bâle, alors qu'il y en avait 50 en 2017. Il faut tenter d'inverser cette situation qui nous est peu propice.

Le Conseil fédéral entend dès lors créer un pavillon suisse attractif et compétitif, doublé d'un cadre réglementaire moins contraignant, plus attractif.

Le texte de base de ladite Ordonnance sur la navigation maritime date de 1956 et il a régulièrement été modifié au cours des décennies. Cette dernière modification réside principalement en un assouplissement des conditions nécessaires à l'enregistrement des navires et des yachts souhaitant naviguer en mer sous pavillon suisse.

Le communiqué de la Confédération nous informe que cela touche principalement les obligations relatives à la nationalité des propriétaires, des ayants droit économiques, ainsi que des membres des organes d'administration et de direction. Par ailleurs, les sociétés de navigation pourront à l'avenir, à l'instar d'autres entreprises, être financées majoritairement par des fonds de tiers, sans devoir répondre à des conditions supplémentaires comme jusqu'ici.

En ce qui touche les yachts, les personnes morales pourront, elles aussi, enregistrer les unités utilisées à titre non professionnel et ce sous leur propre nom, une possibilité aujourd'hui réservée aux seules personnes physiques, ainsi qu'aux associations.

Il a ainsi été tenu compte de ce qui se passe ailleurs dans le monde maritime, ainsi que du fait que les yachts ont tendance à présenter des dimensions de plus en plus imposantes.

Il n'en reste pas moins qu'il subsiste d'importantes différences : par exemple, la Pologne offre encore une possibilité de pavillon pour les yachts largement contraire à la pratique des autres pays de l'UE, une législation bien avantageuse et dont certains profitent ou abusent.

Une adaptation plus générale de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse ainsi que d'autres modifications d'ordonnances, moins urgentes, sont prévues dans un second temps. Une affaire à suivre !

P.-A. Reymond <navigare-necesse-est.ch>
28-05-2021 / rév. 29-01-2023 / rév.10-12-2024

Crédits :

- Divers articles de presse suisse au cours des dernières années, en particulier ceux de Hervé Deiss et d'Olivier Grivat
- Ordonnance 62833 sur le cautionnement de prêts financiers des navires suisses de haute mer.
- Association des armateurs suisses < www.shipowners.ch >
- CDF-16384 / prises de position incluses / 28 février 2017 / DéIFin S2/2017
- Livre blanc sur le transport maritime 08-05-2020 FR clear.pdf
- Journal des Arts et Métiers, 08-11-2024
- Ordonnance sur la Navigation Maritime, modification du 09-10-2024