

Office suisse de la navigation maritime
Elisabethenstrasse 33
CH-4010 Bâle

Genève, le 22 juillet 2021

Objet : consultation informelle sur l'orientation future du pavillon et de la flotte maritime suisse

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions vivement pour l'opportunité qui nous est offerte de nous prononcer sur la stratégie maritime suisse et sur le devenir du pavillon maritime Suisse.

La *Swiss Shipowners Association* a été créée en 1942, à la suite de la décision du gouvernement suisse d'avoir une flotte indépendante battant pavillon suisse, capable de garantir l'approvisionnement du pays en cas de conflit. Depuis sa création, la *Swiss Shipowners Association* a toujours établi des relations constructives avec l'Office Suisse de la navigation maritime et le Conseil fédéral, influençant efficacement la politique maritime suisse. La *Swiss Shipowners Association* est également l'interlocuteur officiel pour toutes les discussions entre le gouvernement suisse, Nautilus et les armateurs de navires battant pavillon suisse.

Après plus de trois quarts de siècle exclusivement réservée aux armateurs battant pavillon suisse, la *Swiss Shipowners Association* a ouvert son adhésion à tous les armateurs/opérateurs basés en Suisse et battant tout pavillon internationalement accepté. Elle compte actuellement 7 membres, opérant près de 80% de la flotte maritime en suisse.

Sur la base des conclusions du rapport de l'Institut d'économie maritime et de logistique de Brême (Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik ISL) portant sur les différentes possibilités d'orientation future du pavillon et de la flotte maritimes suisses (ci-après le Rapport), la *Swiss Shipowners Association* soutient la volonté du Conseil fédéral de définir une stratégie maritime, laquelle doit se montrer ambitieuse, et se déclare favorable au maintien au pavillon suisse applicable pour tous les navires (commerciaux et de loisirs), sous une forme modernisée, suivant le scénario 3A du Rapport pour les raisons exposées ci-après.

0. Caractère d'urgence

A titre préliminaire, nous nous permettons de souligner le caractère d'urgence de la réflexion relative au devenir du pavillon maritime suisse.

En effet, nous déplorons la conjonction de deux éléments qui rendent malheureusement désormais quasi inéluctable le placement du pavillon maritime suisse sur la liste noire du Memorandum de Paris en juillet 2022.

- La faiblesse de la flotte battant pavillon suisse à jour (18 navires de haute mer à l'heure actuelle, réduite probablement à 15 d'ici Avril 2022), rend difficile voire impossible la satisfaction dans les derniers mois de 2021 du critère du nombre d'inspections dans des ports sous couvert du Memorandum de Paris.

- En raison d'un suivi et d'un entretien sans faille de la flotte sous pavillon suisse, les opérateurs ont ainsi évité la détention des navires qui ont fait l'objet de récentes inspections. Cependant, si au cours des mois à venir, une détention devait survenir, le pavillon suisse serait placé sur la liste noire du Memorandum de Paris à compter de juillet 2022.

La situation préoccupante a été portée à la connaissance des différents départements concernés au début de l'année 2020. Les conséquences d'un placement sur la liste noire du Memorandum de Paris se feront ressentir à moyen terme. En effet, il est à craindre que, quelles que soient les mesures prises afin de moderniser le pavillon maritime suisse, les opérateurs, suisses ou étrangers, se montreront réticents à enregistrer certains navires sous pavillon suisse tant que ce dernier sera placé sur la liste noire.

Nous saluons la volonté du Conseil fédéral de sauvegarder le pavillon maritime suisse. Mais il n'y aura aucun futur pour le pavillon sans la définition rapide d'une stratégie globale. Nous avons contribué à la réflexion par la remise d'un livre blanc sur le transport maritime suisse¹ en avril 2020. Plus d'une année plus tard, nous saluons le lancement de la consultation informelle sur la stratégie maritime suisse et l'avenir du pavillon maritime, tout en soulignant la nécessité d'agir sans délai afin de définir les conditions-cadre favorables au maintien d'une flotte suisse.

1. La Suisse doit maintenir une flotte sous pavillon Suisse

L'origine du pavillon suisse se trouve dans la volonté de la Confédération de préserver les sources d'approvisionnement du pays, afin d'éviter que ne se reproduisent les difficultés rencontrées lors de la Seconde Guerre Mondiale.

Dans ce contexte, la Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse du 23 septembre 1953², en créant un pavillon maritime suisse, vient pérenniser cette indépendance dans la politique d'approvisionnement. Comme cela sera démontré ci-après, la flotte suisse constitue l'outil de la Confédération, lui permettant de satisfaire l'obligation définie par l'art 102 de la Constitution fédérale selon lequel « *La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.* » L'importance du transport maritime dans l'approvisionnement du pays et son incidence sur le développement économique est indiscutable. Nous déplorons que les statistiques douanières de la Confédération ne permettent pas d'appréhender cette réalité.

La *Swiss Shipowners Association* a mandaté en janvier 2021 LAE Logistics Advisory Experts GmbH - Spin Off St Gall University afin de réaliser une étude sur la dépendance de la Suisse à l'égard du transport maritime³. Cette analyse démontre que la Suisse, nonobstant l'absence d'accès direct à la mer, présente une dépendance forte au transport maritime, lequel est essentiel au développement des relations commerciales et au maintien de l'approvisionnement du pays, en temps de paix, mais aussi en temps de guerre ou de crise internationale.

Les principaux enseignements sont les suivants :

- 94% des importations de la Suisse, soit en volume 5.7 millions de tonnes, en provenance de pays non européens sont transportées par voie maritime. Les navires accostent dans des ports européens avant que les marchandises soient transportées vers leur destination finale par voie terrestre et fluviale. En valeur, ces importations par voie maritime représentent 30% des importations de la Confédération, soit 33.4 Milliards de Francs.

¹ Livre blanc sur le transport maritime Suisse – Propositions de mesures d'urgence visant à sauvegarder le pavillon Suisse et de mesures structurelles visant à rétablir la compétitivité de la Suisse pour le transport maritime – Avril 2020 - <https://www.shipowners.ch/white-ship>

² RS 747.30

³ <https://www.shipowners.ch/swiss-dependency>

- 92% des exportations de la Suisse, soit en volume 2.3 millions de tonnes, à destination de pays non européens sont transportées par voie maritime. En valeur, ces exportations par voie maritime représentent 17% des exportations de la Confédération, soit 26.1 milliards de Francs.
- La Suisse présente un degré de dépendance au transport maritime supérieur à celui constaté pour d'autres pays européens ne présentant pas de frontière maritime (Autriche, Luxembourg...)
- La dépendance de la Suisse au transport maritime est équivalente à celle d'autres états européens tels que l'Allemagne (sur la base des exportations en volume), ou l'Irlande (sur la base des exportations en valeur).

A cette réalité statistique, s'ajoute également une réalité opérationnelle. Le transport maritime est le seul moyen de transport disponible pour une grande variété de biens en provenance d'états non européens, tels que, à titre d'exemple, des céréales, transportées en grand volume, des biens de consommation courante (biens électroniques en provenance d'Asie).

Enfin, rappelons que le transport maritime constitue le moyen de transport émettant la plus faible quantité d'émissions polluantes par tonnes de marchandises transportées⁴. Une éventuelle décision du Conseil fédéral conduisant potentiellement à privilégier l'approvisionnement de la Confédération par voie aérienne ou terrestre serait donc incompatible avec la nécessité de lutter efficacement contre le changement climatique et l'engagement de la Suisse d'atteindre les objectifs climatiques de Paris et de réduire, d'ici à 2030, de moitié les émissions par rapport à 1990.

2. Quelle stratégie maritime pour la Suisse ?

La définition du pavillon maritime suisse doit être précédée par la définition des objectifs de la politique et la stratégie maritime.

Deux alternatives s'offrent au Conseil fédéral :

- La définition d'objectifs purement économiques. La Confédération définirait des outils se limitant à garantir le développement économique et l'approvisionnement du pays.
- La définition d'objectifs orientés vers le rôle et la mission de la Suisse sur le plan international. Les objectifs économiques seraient complétés par des objectifs globaux 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.

Un pavillon maritime a toujours été un vecteur de communication et d'influence diplomatique pour les Etats. De nombreux Etats (la France, le Royaume Uni, Singapour...) conduisent à l'heure actuelle 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 contestons à ce titre l'affirmation répétée du Rapport considérant que la Suisse étant membre de différentes organisations internationales n'a pas besoin d'une flotte pour faire entendre sa voix. En effet, s'il ne peut être nié que les règles de vote au sein de ces organismes ne tiennent pas compte des importances relatives des flottes, il est évident que l'influence politique lors des discussions préalables au vote est proportionnelle à l'importance de la flotte.

Dans cette optique, la *Swiss Shipowners Association* se montre favorable à la définition d'une stratégie maritime ambitieuse, dépassant les seuls intérêts économiques nationaux et permettant à la Suisse de

⁴ Le transport maritime émet 3 g CO₂/tonne/km à comparer avec les émissions du transport aérien (560 g), du transport routier (45 g) et du transport ferroviaire (18 g) – source 3rd IMO study 2014

renforcer son influence dans le monde notamment auprès des organismes internationaux tels que l'Organisation Maritime Internationale.

Il convient par ailleurs de souligner la complémentarité d'une loi maritime avec un régime fiscal adéquat (taxe au tonnage), lequel est en cours d'élaboration (fin de la consultation le 31 mai 2021). Ce point est régulièrement souligné par le Rapport, à juste titre.

Si une telle stratégie globale devait être adoptée, le scénario 3A du Rapport (« modernization and Limitation ») doit être suivi. Le « nouveau » pavillon devrait s'appliquer à tous les navires commerciaux et de loisirs (yachts).

3. Caractéristiques souhaitées du pavillon maritime suisse

Dans le cadre de cette consultation informelle, il est bien entendu trop tôt pour se prononcer sur les détails techniques du pavillon maritime suisse. Cependant, la *Swiss Shipowners Association* souhaite décrire à ce stade les principales caractéristiques du pavillon suisse modernisé. Les éléments décrits ci-dessous ne doivent pas être considérés comme exhaustifs. La *Swiss Shipowners Association* reste à la disposition du Département fédéral des Affaires étrangères pour approfondir et compléter ces éléments lors de la rédaction d'un projet de loi.

En premier lieu, il convient de souligner que les nouvelles dispositions ne pourront s'appliquer qu'aux navires sollicitant l'enregistrement en Suisse postérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les navires battant pavillon Suisse actuellement ne pourront pas être soumis aux nouvelles dispositions tenant notamment aux critères de qualité.

La définition des critères de qualité (« quality criteria » selon le Rapport) permettant l'enregistrement sous pavillon suisse devra d'une part tenir compte de l'impact de ces critères sur la compétitivité économique de la flotte et d'autre part être suffisamment flexible et dynamique afin d'éviter notamment le désenregistrement illégitime de navires.

A titre d'illustration, en matière environnementale, la date de construction du navire (critère suggéré dans le Rapport) nous paraît devoir être considérée avec prudence. En effet, l'affirmation selon laquelle les navires anciens sont moins efficaces que les navires récents est simpliste. Un navire ancien bien entretenu, ayant potentiellement bénéficié d'investissements (« retrofitting ») peut s'avérer au moins aussi efficace qu'un navire récent.

Le pavillon suisse devra par ailleurs :

- Permettre l'usage d'un nombre important des sociétés de classification membres de l'International Association of Classification Societies – IACS.
- Offrir une liberté de choix de la nationalité des membres d'équipage, lesquels devront bien entendu justifier de qualifications conformes à la Convention Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW) de 1978. Enfin la reconnaissance des certificats de compétences établis à l'étranger devra être garantie.

L'attractivité du pavillon suisse dépendra également du régime juridique des hypothèques applicables aux navires. A ce jour, de nombreux obstacles sont relevés tels que l'obligation d'usage du Franc Suisse, créant un risque de change, l'usage de la langue allemande... Pour cette raison, la définition des règles applicables au pavillon suisse devrait être réalisée concomitamment à une nouvelle définition des règles relatives aux hypothèques maritimes. Des possibilités d'enregistrement parallèle sur le modèle chypriote par exemple doivent être envisagées.

Le renforcement du pavillon suisse devrait également passer par la conclusion d'accords maritimes bilatéraux et l'insertion de clauses maritimes au sein des accords de libre-échange.

Nous vous remercions pour l'opportunité offerte de contribuer à la réflexion relative à la stratégie maritime de la Confédération et au devenir du pavillon suisse.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir tenir compte de ces faits et arguments et nous nous tenons à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos respectueuses salutations.

Swiss Shipowners Association



Eric André
President



Olivier Straub
Secrétaire Général