

Une politique maritime en trois étapes

Shuo MA

Docteur ès sciences économiques

En tant qu'activité économique, le transport maritime international a connu dans son histoire plusieurs changements au niveau des pays transporteurs dominants sur le marché mondial. Cette fois-ci, l'évolution ou la redistribution du transport maritime s'effectue dans des circonstances particulières, car nous sommes au moment où il y a formation, élargissement et expansion de l'économie mondiale. Face à cette nouvelle situation, la politique maritime d'un pays n'est plus une affaire uniquement interne basée sur des critères macro-économiques comme elle pouvait l'être auparavant. Elle doit être fondée sur une autre conception qui implique de se placer dans le contexte de l'économie mondiale.

(1) Cet article vient principalement du dernier chapitre de la thèse de doctorat de l'auteur. Cette thèse, sous le titre: «*La compétitivité internationale et la politique nationale en matière de transports maritimes*», a été soutenue le 11 Décembre 1987 à l'Université de Paris II devant le jury MM. Pierre Bauchet, Claude Jéssua, Pierre Léonard.

I - LES NOUVEAUX CRITERES FONDES SUR LA POSITION DU PAYS DANS LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

Il s'agit d'une série de critères comparatifs internationaux concernant le niveau de la technologie d'un pays et son coût du travail, en y ajoutant les conditions économiques actuelles et potentielles dans lesquelles se trouve le pays en question.

1 - LE NIVEAU DE LA TECHNOLOGIE DU TRANSPORT MARITIME DU PAYS

Dans le cadre de la technologie maritime, il y a deux catégories de critères: les conditions préalables et la marge de l'évolution technologique. Pour la plupart des PVD, ce sont souvent les premiers critères qui doivent être mis en valeur.

-- Les conditions préalables

Elles se répartissent en quatre domaines: les activités maritimes; la ressource humaine du transport maritime; l'enseignement et la formation, et le climat général du pays en faveur du transport maritime.

(a) Il est très difficile de construire une marine marchande moderne dans un pays où il n'y a pas déjà une présence importante d'autres activités maritimes, comme par exemple les pêcheries, le cabotage, les ports etc. Au lieu de partir de zéro, toutes les grandes puissances maritimes ont de telles origines. Cela est important tant au niveau matériel qu'au niveau technologique. Il est absolument nécessaire pour les PVD de se consacrer en premier lieu à ces activités préalables à partir desquelles ils se développeront de façon moins difficile vers le stade du transport maritime international.

(b) En ce qui concerne le travail maritime, les caractères traditionnels jouent un grand rôle. Un peuple sans tradition maritime, bien qu'il soit travailleur et intelligent, pourrait avoir énormément de difficulté pour s'adapter à ce travail spécifique, dur encore aujourd'hui, du fait de l'irrégularité de la vie, des longues absences hors de la vie familiale etc.. En réalité, presque tous les grands pays maritimes ont leur ressource humaine dans le travail maritime. C'est souvent de régions côtières que, par tradition, une forte proportion de population s'engage dans le transport maritime, comme par exemple, la Bretagne en France, les îles de la mer Egée en Grèce ou la province de Jiang Su en Chine. Auparavant, la technique et tout le savoir-faire pour exploiter et conduire les bateaux s'apprenaient et se perfectionnaient à partir des relations sociales, c'est à dire entre les gens d'une même famille, d'un même village ou d'une même région. De nos jours, ces connaissances peuvent évidemment être obtenues par l'éducation nationale. Mais pour ce qui est des qualités humaines comme la mentalité ou l'esprit maritime, qui sont indispensables, la tradition joue toujours un rôle majeur.

(c) A l'heure actuelle, pour s'engager dans le transport international avec sa propre flotte moderne, il est nécessaire d'avoir quelques établissements scolaires spécialisés dans le domaine du transport maritime afin de former des officiers, du personnel sédentaire et des marins. Là l'Etat a beaucoup de raisons d'intervenir.

(d) Il faut qu'il y ait un climat favorable au transport maritime dans le pays, et cela implique des circonstances où naissent les entrepreneurs maritimes. C'est un climat dans lequel les milieux financiers, nationaux et internationaux, connaissent le transport maritime et s'y intéressent. A Taïwan par exemple, dans les années 60, la «Trading House» japonaise *Marubeni* connaissait parfaitement Evergreen et son directeur général Y.F.Zhang, en tant qu'établissement financier, *Marubeni* s'intéressait beaucoup à l'ambition de cette petite entreprise avec ses quelques bateaux d'occasion. *Marubeni* a non seulement aidé Evergreen par sa

puissance financière mais aussi par ses expériences commerciales au niveau international. Ainsi on pourrait dire que ce sont les financiers qui ont créé les armateurs. Le climat favorable signifie également la formation d'un groupe d'entrepreneurs maritimes entre lesquels il y a concurrence.

-- Les marges d'évolution technologique

Le terme de marge ici ne veut pas dire l'amélioration quotidienne de la technologie maritime, d'ailleurs sans fin, mais traduit les grandes évolutions technologiques d'une marine marchande en général. Le niveau de la technologie maritime est différent selon les divers types d'organisations du transport maritime et des navires. Par conséquent, le problème de la marge est fonction du type d'organisation et de navires que l'on exploite. Ainsi la marge pour un pays est plus importante s'il s'engage dans le domaine où la technologie demandée est au plus bas niveau, et la marge est moins grande si c'est le cas contraire. S'il se trouve déjà au plus haut niveau, c'est-à-dire qu'il exploite le transport le plus difficile et le plus sophistiqué de tous les types d'organisation, il faut chercher la possibilité de nouvelles innovations technologiques. Si de telles innovations ne se présentent pas, la compétitivité de la flotte en question pourrait être menacée selon les conditions des autres domaines économiques. Si l'évolution de la technologie continue dans d'autres activités, ce qui est pratiquement toujours vrai, un transfert du capital et du travail des transports maritimes vers de nouveaux secteurs économiques doit se produire. Parce qu'au moment où le niveau général de la technologie du pays continue à évoluer tandis que celui du transport maritime ne progresse plus, le niveau moyen de la technologie se trouve de plus en plus au-dessus du niveau technologique maritime. Lorsque le niveau du coût du travail dans les pays industrialisés est déterminé généralement par le niveau moyen de la technologie du pays, sans augmentation correspondant de la technologie maritime, la compétitivité de la flotte va diminuer à cause de sa main-d'oeuvre trop chère. C'est pourquoi l'existence et la grandeur de la marge d'évolution technologique maritime est un des critères de la politique maritime nationale.

2 -- LES COUTS DE LA MAIN-D'OEUVRE

C'est également un des critères les plus importants de la politique maritime nationale. Les PVD possèdent normalement une main-d'oeuvre bon marché, mais au fur et à mesure de la progression technologique et du développement économique du pays, les coûts de la main-d'oeuvre peuvent très rapidement augmenter (dans certains nouveaux pays industrialisés, le PNB par habitant a été multiplié par 20-30 au cours d'une vingtaine d'années).

Jusqu'à quel niveau les coûts de la main-d'oeuvre sont-ils acceptables pour la concurrence internationale du transport maritime? C'est une question à laquelle il n'est pas commode de répondre à une époque donnée et face à un type d'organisation du transport maritime préalablement indiqué. Nous allons donc essayer de trouver une réponse comparative en combinant la question du coût de la main-d'oeuvre avec celle de la technologie du pays et avec la considération de l'état des concurrents étrangers.

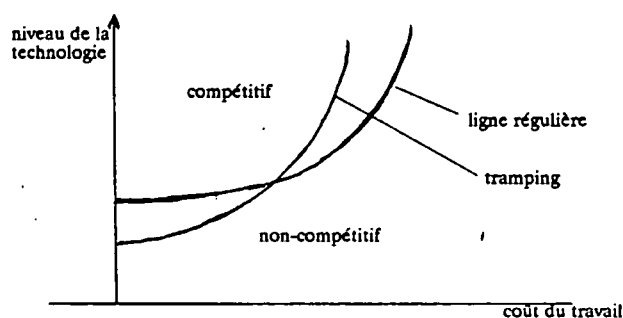
Pour chaque pays, maritime ou non, le coût de la main-d'oeuvre augmente toujours progressivement à long terme au fur et à mesure que l'économie nationale évolue. Parallèlement, le niveau de la technologie maritime lui aussi suit un cours constant du bas vers le haut. Pourquoi le coût de la main-d'oeuvre mérite-t-il une telle attention? C'est parce que l'évolution de la technologie maritime peut être indépendante de celle de l'économie en général. Autrement dit, le niveau du coût de la main-d'oeuvre d'un pays est déterminé par l'économie nationale en général, c'est-à-dire par le niveau moyen de la technologie du pays (à l'exception bien sûr des pays exportateurs de ressources naturelles et touristiques). Mais par contre, le niveau de la technologie maritime d'un pays dépend beaucoup moins que les autres industries du niveau économique du pays. Par conséquent, dans un même pays l'évolution du coût de la main-d'oeuvre peut être différente, pendant une période relativement longue, de l'évolution de la technologie maritime. Cette réalité permet à certains pays d'avoir la progression d'une technologie déterminée plus/moins rapide que l'évolution générale de la main-d'oeuvre, il leur est ainsi possible de renforcer ou d'affaiblir leur compétitivité internationale. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics

doivent prendre les coûts de la main-d'oeuvre comme critère principal pour une politique maritime effective.

Dans le transport maritime international, les pays avec un niveau de technologie trop bas ou avec un coût de main-d'oeuvre trop élevé ne peuvent pas être compétitifs sur les marchés internationaux. Il en va de même pour les différents types d'organisation du transport maritime. Un pays, lorsque le coût de la main-d'oeuvre a déjà augmenté mais que la technologie maritime n'a encore pas évolué d'un type d'organisation ou de navire de bas niveau à celui de haut niveau, peut perdre sa compétitivité, comme le montre la figure ci-après

Un pays peut maintenir longtemps une compétitivité internationale si sa technologie progresse plus vite que son coût de main-d'oeuvre. Dans le transport maritime, ceci signifie que, par rapport aux autres pays transporteurs dont le coût de la main-d'oeuvre se trouve à peu près au même niveau que le sien, il doit entrer plus tôt dans les types d'organisation ou du navire plus avancé. Ou alors, par rapport aux autres pays dont le niveau de la technologie se rapproche, il faut que sa main-d'oeuvre soit la moins chère.

Figure I



Ce genre d'avantage relatif peut être acquis par les armements eux-mêmes à travers leurs propres efforts. A Hongkong par exemple, après la seconde guerre mondiale, le niveau moyen de technologie était en retard, l'économie était relativement arriérée, et la main-d'oeuvre était bon marché par rapport à la plupart des pays transporteurs. Mais la technologie maritime de Hongkong s'est beaucoup développée. Ce déséquilibre entre les niveaux de la technologie maritime et du coût de la main-d'oeuvre a permis aux armements de Hongkong d'avoir une plus grande compétitivité internationale et de construire une superbe flotte. Taïwan nous donne un autre exemple: bien que son coût du travail ait rapidement augmenté durant ces dernières années, son niveau de technologie s'est développé plus vite. D'une part, par rapport aux pays ou régions dont le niveau du coût du travail est presque le même que le sien (comme Hongkong, Corée du Sud, Brésil, Singapour etc), il est entré plus tôt et à plus grande échelle dans le type d'organisation de haute technologie maritime notamment le transport en porte-conteneurs. D'autre part, par rapport aux pays qui exploitent le même type d'organisation et de navires que lui (Japon, USA, les pays européens par exemple), il a la main-d'oeuvre la moins chère, ce qui lui permet de compenser ses points faibles en expérience et en réputation. C'est une des raisons pour lesquelles la flotte taïwanaise de porte-conteneurs a une telle compétitivité sur les marchés internationaux.

A l'heure actuelle, c'est plus difficile, par rapport à l'après guerre, d'obtenir une compétitivité de ce genre par l'action des seuls armements eux-mêmes. D'une part, dans certains PVD, surtout dans les pays nouvellement industrialisés, le coût du travail évolue vite, d'autre part, dans beaucoup de pays développés, le coût du travail maritime se trouve diminué par des coopérations internationales, notamment

par le pavillon de complaisance. Par ailleurs, en raison du risque croissant, de la stagnation persistante et de l'apparition accélérée de nouvelles technologies, il est de plus en plus difficile et coûteux d'entrer dans le transport maritime et de progresser sur le plan technologique. Si l'Etat intervient dans ce domaine par une politique maritime efficace, ce sera plus facile pour les armements de surmonter ces difficultés et d'accélérer la progression technologique.

En prenant le coût de la main-d'oeuvre comme un critère de politique, il faut être prévoyant, car la progression technologique demande souvent de longues années d'efforts continus. Une bonne estimation de l'évolution potentielle du coût de la main-d'oeuvre est capitale. Il faut également prévoir les concurrents potentiels internationaux ainsi que les marchés à l'avenir. De cette manière on peut savoir que la situation sera favorable ou défavorable pour le pays et donc établir une politique maritime plus réaliste, active et efficace.

3 - LES CIRCONSTANCES ECONOMIQUES AU NIVEAU NATIONAL, REGIONAL ET MONDIAL

Ce troisième critère de la politique maritime désigne les conditions dans lesquelles se trouve le pays. Le grand succès de la marine marchande des pays d'Extrême-Orient est surtout dû à l'environnement économique de la région. A cet effet, trois niveaux de situation méritent d'être notés: le marché maritime interne; les environnements régionaux et les circonstances économiques mondiales.

-- marché maritime interne

La relation entre le commerce extérieur d'un pays et son transport maritime international est souvent étroite. Cependant, cette relation différencie divers types d'organisation du transport maritime. D'une façon générale, elle est plus lâche dans le tramping que dans le transport en ligne régulière. C'est pourquoi certains pays, sans avoir un commerce propre extérieur important, ont construit tout de même de gigantesques flottes de tramping (comme la Grèce et Hongkong). Dans le transport des marchandises diverses, en revanche, les contacts entre les transporteurs et les chargeurs sont plus fréquents et plus profonds; l'organisation du transport est généralement plus complexe. C'est pourquoi aujourd'hui pratiquement tous les grands pays transporteurs de marchandises diverses sont en même temps les pays importants par leur commerce extérieur. Le développement de la flotte taiwanaise de porte-conteneurs est une conséquence directe de l'expansion du commerce extérieur des produits manufacturés à Taïwan. Pour établir la politique maritime du pays, il faut au premier chef prendre en compte, notamment pour le transport en ligne régulière, la demande du transport actuel et potentiel sur le plan national.

-- Environnements régionaux

Leur importance est évidente, parce qu'il faut remarquer que le «décollage» du transport maritime en Extrême-Orient est directement lié à la prospérité économique de cette région. Ceci est autant plus vrai que le pays est relativement petit, car il est difficile pour la marine marchande d'un petit pays de dépendre entièrement de son propre commerce extérieur. La région peut en quelque sorte être considérée comme un grand pays, dans la mesure où sa dimension est bien définie. Il est évident qu'existent la région de l'Europe de l'Ouest, la région de l'Extrême-Orient ou la région de l'Amérique du Nord ou du Sud. Mais souvent ce n'est pas simplement une question géographique, c'est aussi et surtout une question économique. Après la guerre, par exemple, les relations entre le milieu financier américain et les armateurs grecs de vrac étaient étroites. Il en est de même pour les armateurs de Hongkong et les chargeurs, financiers et transporteurs japonais dans les années 60 et 70. En tant qu'Etat, il est possible dans certaines conjonctures de créer ou d'encourager une telle relation régionale ou économique, afin de mieux profiter des développements économiques d'autres pays.

- Circonstances mondiales

Une industrie à développer est celle qui a ou aura un fort taux d'expansion de la demande. Cette expansion ne se limite pas sur le plan national, c'est-à-dire qu'il faut une forte expansion mondiale de la demande du transport maritime pour que se créent de nouvelles puissances maritimes et de grandes entreprises internationales. Or, il existe des différences entre les divers types d'organisation du transport maritime, autrement dit l'expansion de la demande concerne un type d'organisation particulier plutôt que tous les transports maritimes en général. Le grand changement des pays transporteurs dans les années 50 et 60 (où sont nés les grands armements grecs et de Hongkong) était dû à l'expansion rapide de la demande des marchandises en vrac. Le changement actuel (les nouveaux armements compétitifs des pays nouvellement industrialisés dans le transport de ligne régulière) est le résultat de l'expansion de la demande du transport de marchandises diverses depuis une vingtaine d'années. Pour établir une politique maritime efficace, il faut par conséquent fixer l'objectif final dans le domaine (le type d'organisation par exemple) du transport maritime où il y a et il y aura un fort taux d'expansion de la demande.

II PRINCIPES DE LA POLITIQUE MARITIME

Aucune mesure, en fin de compte, ne peut jouer un tour de magie pour obtenir la véritable compétitivité maritime internationale. Malgré l'importance croissante de la politique maritime gouvernementale par rapport au passé, l'intervention de l'Etat dans la marine marchande est toujours comme un catalyseur. Les hauts et les bas du transport maritime dépendent en premier lieu de l'évolution économique mondiale et de l'évolution du transport maritime. L'établissement et l'exécution d'une politique maritime doivent respecter ces règles d'évolution. Les mesures doivent être à la fois claires et pesées, il faut notamment qu'elles se modifient constamment pour suivre les évolutions de la conjoncture. Quant aux mesures concrètes, il n'y a en fait peu de différence entre divers pays, qu'ils soient développés ou sous-développés. Elles sont toujours constituées des mesures réglementaires ou financières et fiscales. Une bonne politique ne signifie pas un simple renforcement de telle ou telle mesure, qu'elle soit réglementaire ou financière. Un PVD devrait, au moment d'établir sa politique maritime, prendre en considération les trois principes généraux suivants: avoir le souci de créer une vraie relation de collaboration et une confiance totale entre l'Etat et les entreprises; maintenir la liberté des entreprises et une concurrence interne et externe; viser l'amélioration technologique des armements du pays. Ces trois principes s'intègrent dans les quatre mesures suivantes:

1.- RÔLE DE L'ORGANISATION DES ENTREPRISES MARITIMES

La condition la plus importante pour la réussite d'une politique économique est une concertation étroite entre l'Etat et les entreprises⁽²⁾. Une bonne relation entre l'Etat et les entreprises ne doit pas se limiter à une ou deux grandes compagnies. Et une telle concertation ne peut s'acquérir que par voie d'un dialogue profond, constant et prolongé. C'est ce genre de dialogue qui permet à l'Etat et aux entreprises de mieux comprendre les besoins, les difficultés et les contingences de l'un et de l'autre. Et à travers ce dialogue, une sorte de «conscience commune» peut être atteinte. Cette conscience commune est essentielle puisqu'elle peut conduire à une nouvelle confiance entre les deux parties. C'est éventuellement le seul chemin par lequel l'Etat peut faire une bonne politique maritime adaptée aux situations du pays, et les entreprises peuvent coopérer de façon active avec l'Etat pour réaliser la politique maritime du pays.

(2) Cf. P.Bauchet « *Le plan dans l'économie française* » Paris Economica 1986 P.198

Reste à savoir comment effectuer ce genre de dialogue à grande échelle. Il faut que les entreprises, les grandes comme les petites, aient un représentant, autrement dit il faut établir une organisation des entreprises maritimes pour représenter l'intérêt de tous les transporteurs et pour faire entendre les besoins, les difficultés et la volonté des entreprises. Chaque création ou modification de la politique de l'Etat doit être longuement discutée avec l'organisation et ainsi obtenir le support des entreprises.

Outre sa participation à la constitution de la politique maritime du pays, l'organisation des entreprises a également certaines autres fonctions: d'abord celle de faire savoir et comprendre aux entreprises la politique économique globale de l'Etat, la position du transport maritime dans l'ensemble de l'économie du pays et donc pourquoi telles ou telles mesures sont ou ne sont pas prises par le gouvernement; ensuite de fournir les informations concernant les évolutions technologiques et commerciales aux entreprises notamment les PME; puis celle d'organiser les transports afin d'augmenter la compétitivité des entreprises nationales, de rationaliser le transport et d'éviter la concurrence catastrophique; puis celle de prendre des contacts avec d'autres organisations sociales et industrielles, nationales ou étrangères, et protéger les intérêts des entreprises maritimes du pays; enfin celle de créer un climat favorable au transport maritime en développant un esprit de coopération et de concurrence entre les entreprises.

Dans un grand nombre de PVD, ce genre d'organisation n'existe pas encore. Parfois il est difficile pour les entreprises de l'établir elles-mêmes, dans ce cas, c'est à l'Etat d'en prendre l'initiative.

2 -- TROIS CONSIDERATIONS POUR LES SUBVENTIONS

Le plus grand danger des subventions est d'entraîner une dépendance des entreprises et donc d'avoir des influences négatives sur la progression technologique. Pour l'éviter, il faudrait bien choisir leurs bénéficiaires, bien fixer l'objectif et le moment des subventions et faire attention à la méthode de subventions.

-- Les bénéficiaires

Il s'agit de deux choix: l'armement et le type d'organisation.

Le niveau de gestion est le premier critère du choix de l'armement, car il y a toujours une grande différence entre entreprises d'un même pays au niveau de la qualité de leur gestion. Le préalable de ce genre de choix est la libre concurrence entre elles. La faillite de certaines entreprises mal gérées pourrait non seulement éliminer les plus faibles mais aussi permettre aux autres de prendre conscience des vrais problèmes et en même temps créer une ambiance de pression parmi elles, ce qui est absolument nécessaire pour qu'elles soient motivées. L'Etat doit choisir d'aider les entreprises les plus dynamiques et les plus prometteuses. Ces entreprises peuvent avoir des problèmes, soit financiers soit techniques, mais elles doivent avoir un bon esprit, une atmosphère de collaboration et de solidarité à l'intérieur d'une entreprise. La méthode de choix est variable: au Japon et en Corée du Sud par exemple, le gouvernement sélectionne plusieurs compagnies en bonne santé (pas une seule mais plusieurs afin de conserver une concurrence interne) et puis demande obligatoirement aux petites entreprises de s'intégrer aux compagnies choisies auxquelles le gouvernement distribue aides et donne directions. A Taïwan, il n'y a aucune obligation mais le gouvernement fait son choix en imposant les conditions de l'aide de l'Etat et en renforçant les firmes publiques.

En ce qui concerne le type d'organisation du transport, le gouvernement devrait assurer et faciliter l'évolution de la flotte nationale d'un niveau à l'autre selon la place concurrentielle du pays dans le transport maritime mondial à chaque époque, ou en d'autres termes, selon les trois critères cités plus haut. Cette évolution est continuelle et les entreprises normalement peuvent en sentir la nécessité. Pourtant, une hésitation se manifeste souvent en raison du manque de volonté et de courage pour abandonner une installation parfois déjà assez solide mais sans domaine déterminé. C'est la raison pour laquelle l'Etat pourrait choisir et aider les entreprises qui ont déjà certaines expériences et la forte

volonté de se consacrer à un nouveau type d'organisation, comme l'a fait le gouvernement taiwanais dans le développement du transport maritime en porte-conteneurs.

-- L'objectif et le moment des subventions

L'objectif des subventions doit être unique: il s'agit de promouvoir la technologie maritime du pays. Il faut aider de façon active les entreprises à obtenir et à conquérir de nouvelles technologies maritimes pour qu'elles maintiennent par elles-mêmes leur compétitivité internationale. Il ne faut pas contre protéger les entreprises qui ne font pas de progrès sur le plan technologique et qui sont en difficulté. Chaque programme de subvention doit aboutir à une progression technologique pour la marine marchande nationale.

Les subventions à objectif d'évolution technologique soulèvent le problème du moment des subventions. Principalement les subventions directes du gouvernement ne devraient pas être accordées trop facilement. Il faut examiner attentivement et en recourant à des experts ce qui peut rendre les bénéficiaires plus sérieux vis-à-vis des subventions. Il faut noter qu'au début du développement maritime, c'est-à-dire à l'époque de l'industrie naissante, les subventions seront plus significatives du fait que les entreprises sont encore très faibles techniquement et financièrement, et que, faute d'une capacité d'autoperfectionnement, elles ont davantage de risques d'être éliminées si elles échouent dans leur conquête de la technologie nécessaire. L'Etat doit intervenir par ses subventions pour que les entreprises passent plus tôt à la période de maturité.

-- Méthodes de subventions

Leur importance est évidente et leurs formes sont diverses. Le principe est de ne pas faire dépendre les entreprises des subventions gouvernementales mais de les assister pour assurer leur propre compétitivité et leur permettre de tirer profit de leur capacité de se perfectionner sur le plan technologique. A Taiwan, on a choisi une forme de subvention pour l'élimination de vieux navires et la construction de certains nouveaux navires (navires spécialisés et porte-conteneurs par exemple), ce qui a joué un rôle tout à fait positif concernant l'amélioration technologique de la flotte taiwanaise. On peut éventuellement utiliser une forme de contrat entre l'Etat et les entreprises bénéficiaires avec des engagements de subventions de la part de l'Etat et de progressions technologiques de la part des entreprises.

3 -- A LA RECHERCHE D'UNE GARANTIE MOINS CHERE DE TRANSPORTS DES MARCHANDISES STRATEGIQUES

Il s'agit d'une politique maritime concernant le transport, notamment pour l'importation, des matières premières stratégiques par des réservations de droit de transport sans lesquelles les armements nationaux ont du mal à obtenir les cargaisons. Pour les pays dont l'économie est largement dépendante des marchés extérieurs, ce genre de politique maritime est aussi nécessaire que compréhensible. Mais on peut se demander s'il n'existe pas d'autres méthodes qui assurent mieux le transport sans trop dépenser.

En réservant les cargaisons aux transporteurs nationaux, le pays doit supporter d'une façon ou d'une autre une dépense de transport maritime plus élevée. Cela est acceptable parce que la dépense supplémentaire supportée par les intérêts nationaux peut être considérée nécessaire pour la sécurité nationale en tant que dépense militaire. Le problème est que, d'une façon générale, un tel pays va être de plus en plus ouvert à l'extérieur au fur et à mesure du développement de son économie et de l'économie mondiale; il sera donc plus dépendant des pays étrangers et de l'économie mondiale. En termes de volume comme en termes de valeur, le commerce extérieur va jouer un rôle croissant dans l'économie du pays. Par conséquent, les soi-disant "marchandises stratégiques" vont se multiplier et le transport maritime de ces marchandises pourrait être une charge très lourde pour l'Etat si celui-ci insiste pour les mettre dans les cales des navires nationaux.

Il serait préférable, en réalité, de conserver une flotte, purement nationale et relativement peu importante, à laquelle l'Etat confierait le transport de certaines marchandises stratégiques. Pour le reste, l'Etat pourrait parallèlement utiliser les deux moyens suivants:

(a) Exercer un véritable contrôle sur une flotte théoriquement étrangère. C'est le cas des pavillons de complaisance où les armateurs nationaux peuvent maintenir un contrôle quasi total sur les navires tout en profitant des avantages divers offerts par ce genre de pavillon et ainsi gagner une grande compétitivité internationale. En cas d'urgence, l'Etat pourrait engager ces navires en transférant leur pavillon.

(b) Avoir quelques garanties de transport stratégique en diversifiant les transporteurs étrangers ou en confiant le transport aux transporteurs des pays amis tant que c'est possible. Il faut absolument éviter que le transport maritime de ces marchandises soit monopolisé par un pays étranger.

Cette attitude de la politique maritime vis-à-vis de la garantie du transport des marchandises stratégiques pourrait permettre au pays d'assurer la sécurité du transport en économisant les frais de transport maritime. Si, dans ce cas, le pays investissait le capital économisé dans la marine militaire, la sécurité du transport serait encore mieux assurée.

Il y a un autre genre de réservation des cargaisons qui mérite d'être mentionnée. C'est la réservation à l'époque de l'industrie naissante. A cet égard, trois principes doivent être respectés: l'amélioration de la technologie de la flotte doit être encouragée; la période de ce genre de protection doit être la plus courte possible afin d'éviter la dépendance des armements bénéficiaires; une concurrence doit être recherchée et conservée entre les transporteurs bénéficiaires.

4 -- LES MESURES FISCALES ET LE PAVILLON DE COMPLAISANCE

Si l'exploitation des navires sous-normes n'est pas le but que cherchent la plupart des armements battant pavillon de complaisance, le développement accéléré de ce genre de pratique signifie l'importance de la liberté des armements. Il montre par conséquent que l'Etat intervient parfois déjà trop dans le transport maritime par ses politiques réglementaires et fiscales, qui ne sont plus favorables pour les transporteurs nationaux. Le problème devient encore plus compliqué quand il y a des navires des PVD allant sous pavillon de complaisance. On se demande donc pourquoi on n'offre pas les mêmes conditions que dans les pays de libre immatriculation, puisqu'on veut développer la flotte nationale.

Pour les nouveaux pays maritimes des PVD, il faudrait baisser les frais d'immatriculation, les impôts etc... aux alentours du niveau de celui des pays de libre immatriculation, et de même assurer un libre «cash flow». En bref, quand les concurrents ne sont pas des navires battant pavillons des pays développés mais des navires occidentaux sous pavillons de complaisance, il faut d'abord accorder aux navires nationaux les mêmes conditions que pour des pavillons de complaisance et mettre l'accent sur les conditions que les navires concurrents ne peuvent pas avoir. La plupart des activités du transport maritime s'effectuent à l'extérieur des frontières du pays, il paraît donc logique et raisonnable de baisser les impôts des entreprises maritimes.

III UNE POLITIQUE MARITIME EN TROIS ETAPES

Une politique maritime n'est pas indépendante dans la mesure où son but fait toujours partie de la politique économique générale du pays. C'est de ce point de vue que nous examinons la politique maritime nationale. L'influence significative de la marine marchande sur l'économie générale du pays

tend à encourager le commerce extérieur national. C'est la raison pour laquelle l'intervention active de l'Etat dans ce domaine n'est nécessaire qu'à partir du moment où le pays dispose d'un commerce extérieur florissant, sinon il vaudrait mieux prendre une attitude de «laisser-faire». Même si le pays possède ou possèdera un commerce extérieur important, la politique maritime doit être élaborée de façon dynamique selon l'évolution de la place concurrentielle du pays sur les marchés maritimes mondiaux, ce qui permettra à une économie nationale de profiter au maximum du transport maritime grâce à la division internationale du travail.

1 -- AIDES PUBLIQUES ET COMPETITIVITE DES ARMEMENTS

Si la compétitivité maritime signifie: gagner ou regagner davantage de parts sur le marché mondial et élargir la production des armements, toutes les aides ne peuvent pas améliorer cette compétitivité. A cet égard, deux sortes de politiques dont la conséquence est totalement différente doivent être distinguées: la politique offensive et la politique défensive.

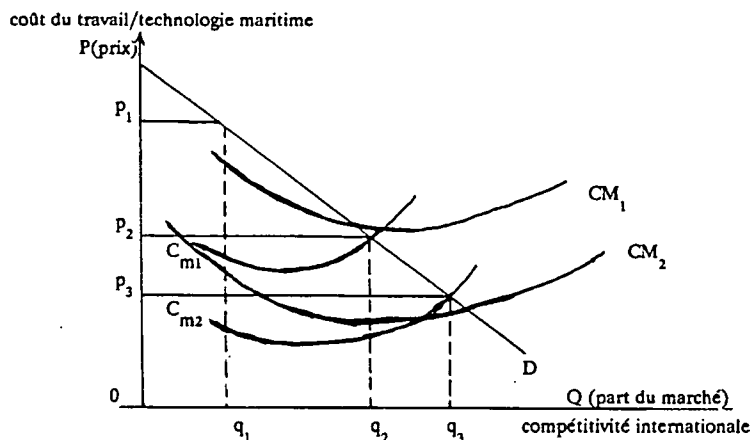
-- Politique offensive

C'est la politique destinée à améliorer le niveau technologique maritime de l'armement.

Nous savons qu'avec le temps, le niveau de la technologie et le niveau du coût du travail d'un pays augmentent toujours, au moins à moyen et à long terme. La compétitivité internationale d'une marine marchande peut donc s'exprimer par le rapport "coût du travail/technologie maritime" (C/T), c'est-à-dire que plus bas est le niveau du coût du travail et plus haut est le niveau de la technologie, plus forte sera la compétitivité. L'essentiel de la politique maritime est par conséquent de minimiser ce rapport. Quant à la politique offensive, l'objectif est de permettre à la technologie d'augmenter plus rapidement que le coût du travail, puisque l'évolution technologique de la marine marchande peut être accélérée par des interventions efficaces de l'Etat.

La politique offensive peut conduire le transport maritime à une plus forte productivité, à un meilleur niveau de gestion et de qualité de transport, elle lui permet en même temps de progresser vers des types d'organisation de plus haute technologie, d'augmenter la production et de conquérir une plus grande part des marchés mondiaux. Lorsque la politique offensive améliore le rapport C/T en modifiant le facteur de la production -- niveau de la technologie -- le coût moyen pourrait diminuer au fur et à mesure que la production s'élargit et le coût marginal diminuerait également. La compétitivité de la flotte serait par conséquent renforcée comme le montre la figure II.

Figure II L'effet d'une politique maritime offensive



CM_1 est le coût moyen du transporteur avant l'intervention de l'Etat, C_{m1} est le coût marginal et p_1 est le prix offert par le transporteur, q_1 est la part du marché qu'il obtient. Puisque le prix est trop élevé, la part du marché est considérée insuffisante et le gouvernement intervient par sa politique offensive grâce à laquelle le prix peut être amené selon le coût marginal jusqu'à p_2 , (au-dessous du coût moyen) et la part du marché à q_2 . Parce que l'objectif de l'intervention est d'améliorer le niveau technologique de l'armement, la nouvelle technologie pourrait réduire à la fois le coût moyen et le coût marginal jusqu'à CM_2 et C_{m2} . Le prix du transport pourrait encore être baissé, selon le nouveau coût marginal, à p_3 et la part du marché jusqu'à q_3 .

Prenons $CT_1^* = aQ^2 + bQ + C$ comme fonction du coût avant l'intervention

* TC représente le coût total.

e est l'effet de l'intervention sur chaque unité de production.

donc $CT_2 = aQ^2 + bQ + C - eQ$ est fonction du coût après l'intervention,

$CM_1 = aQ + b + C/Q$ est le coût moyen avant l'intervention,

$CM_2 = aQ + (b-e) + C/Q$ est le coût moyen après l'intervention,

$C_{m1} = 2aQ + b$ est le coût marginal avant l'intervention,

$C_{m2} = 2aQ + (b-e)$ est le coût marginal après l'intervention,

Prenons $AR = P = d-fQ$

donc quand $P_2 = C_{m1}$, $2aQ_2 + b = d - fQ_2$ $Q_2 = (a-b)/(2a+f)$

quand $P_3 = C_{m2}$, $2aQ_3 + (b-e) = d - fQ_3$

$Q_3 = (a-b+e)/(2a+f)$

Comme $C_{m1} - C_{m2} = (2aQ+b) - (2aQ+b-e) = e > 0$,

donc $C_{m2} < C_{m1}$, $P_3 (= C_{m2}) < P_2 (= C_{m1})$.

et comme $Q_2 - Q_3 = (d-b)/(2a+f) - (d-b-e)/(2a+f) = -e/2a < 0$

donc $Q_2 < Q_3$

La différence entre Q_2 et Q_3 est ce que nous appelons l'effet de la politique maritime offensive, c'est à dire que la compétitivité de la flotte concernée a augmenté.

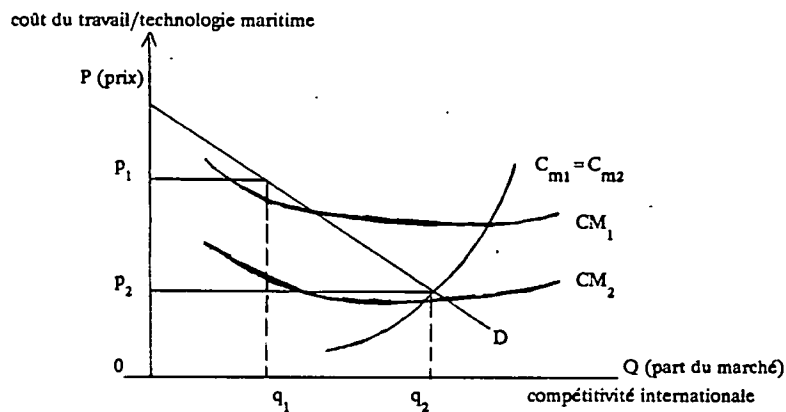
-- Politique défensive

Contrairement à la politique offensive, il y a une autre sorte de politique maritime plus ou moins passive que nous appelons la politique défensive. C'est une politique destinée à compenser le coût trop élevé du travail.

La compétitivité de l'armement peut être renforcée si le rapport coût du travail/technologie maritime est baissé soit par une réduction du coût du travail soit par une augmentation de la technologie maritime.

Or, le coût du travail, en terme absolu et continu, ne peut pratiquement pas être diminué et il dépend, de surcroît, de l'économie générale du pays mais pas du développement d'un secteur isolé. Sans modifier le niveau technologique maritime, les efforts réalisés sur le coût du travail ont peu d'effets positifs sur le rapport C/T, car ils ne changent rien aux facteurs de la production. Par conséquent, ce genre d'intervention de l'Etat ne peut diminuer, en fonction de l'importance d'intervention, que le prix du transport mais pas son coût. Le coût moyen augmente quand la production évolue et le coût marginal reste inchangé. Malgré l'intervention de l'Etat, la compétitivité de la flotte ne peut pas être améliorée, ce qui implique que la flotte se trouvera dans la situation semblable ou pire qu'auparavant si cette intervention cesse.

Figure III L'effet de la politique maritime défensive



Après l'intervention de la politique maritime défensive, le coût moyen peut être réduit de CM_1 à CM_2 . Mais comme les facteurs de la production, le coût du travail ou la technologie maritime, n'ont pas changé, la baisse du coût moyen devient de moins en moins importante quand la production augmente. Le coût marginal reste inchangé.

Prenons $CT_1 = aQ^2 + bQ + C$ comme fonction du coût avant l'intervention;

S est la quantité de l'intervention;

$CT_2 = aQ^2 + bQ + C - S$ comme fonction du coût après l'intervention.

donc $CM_1 = aQ + b + C/Q$

$CM_2 = aQ + b + (c-s)/Q$

$C_{m1} = 2aQ + b$

$C_{m2} = 2aQ + b$

et $C_{m1} = C_{m2}$, $CM_2 < CM_1$

prenons $P_2 = C_{m1}$ AR = $P = d - fQ$

$2aQ_2 + b = d - fQ_2$

$$Q_2 = (d-b)/(2a+f)$$

$$P_3 = C_{m3} = C_{m1} = P_2$$

$$2aQ_3 + b = d - fQ_3$$

$$Q_3 = (d-b)/(2a+f) = Q_2,$$

$$Q_3 = Q_2$$

Ce genre d'intervention défensive ne provoque pas d'amélioration sur le coût ou sur la compétitivité réelle, et la part du marché obtenue par l'armement reste inchangée. Cependant, la politique maritime défensive est utile dans certains cas. Par exemple, elle permet aux entreprises de passer des moments difficiles et de survivre au milieu de marchés passagèrement mauvais. Ce qui est plus significatif, c'est que la politique défensive est nécessaire pour éviter les dommages sociaux et économiques qui peuvent avoir lieu au moment où la marine marchande d'un pays est à l'étape de rétrogradation que nous analyserons ci-après.

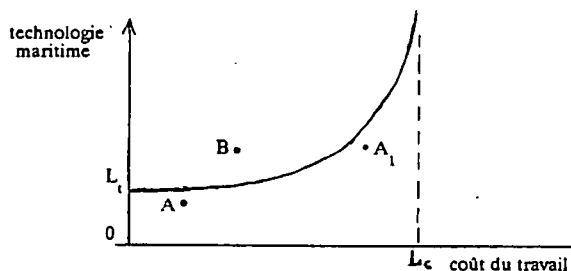
2 -- UNE POLITIQUE MARITIME EN TROIS ETAPES

La politique maritime doit être ajustée constamment selon l'évolution de la place concurrentielle du pays dans le transport maritime mondial. Bien que ce soit un processus continu, l'évolution du transport maritime d'un pays peut connaître deux changements importants qui modifient la direction de la flotte et permet aux entreprises de se développer vers un niveau de technologie plus élevé. Par conséquent, à chaque niveau, la politique maritime a des caractéristiques particulières. Il y a en gros trois étapes d'évolution: la période de l'industrie naissante; la période de l'évolution intérieure à l'industrie maritime et la période de la rétrogradation.

-- La période de préparation - l'industrie naissante

C'est la période où le transport maritime du pays commence à s'établir et à se préparer pour entrer dans le marché international jusqu'au moment où la flotte acquiert un premier niveau de compétitivité internationale. L'objectif général de la politique est de permettre aux entreprises de conquérir les technologies et le savoir-faire fondamental du transport maritime. Et comme nous savons que la plupart des pays à cette étape sont des PVD dont le coût du travail n'est pas élevé, c'est la technologie maritime qui est insuffisante pour que la flotte soit compétitive et c'est là, naturellement, où l'accent doit être mis.

Figure IV



Au cours de cette période, la position concurrentielle du pays se trouve donc à A, en dehors du champs de la compétitivité maritime. Les armements nationaux pourraient compenser leur manque de technologie à travers des coopérations internationales, mais dans ce cas un des problèmes posés est le risque d'augmentation du coût à cause du recrutement du personnel étranger; la position du pays passerait par conséquent de A à A₁, ce qui veut dire que, malgré une meilleure technologie acquise, la flotte ne serait toujours pas compétitive. Pendant cette période, l'Etat peut exercer de nombreuses mesures offensives en donnant par exemple des subventions aux armements, à l'organisation des transporteurs et à la formation du personnel etc. Pour cette période, l'Etat peut même réserver des cargaisons en faveur de la flotte nationale. L'objectif est d'amener le transport maritime du pays de A à B, c'est-à-dire d'augmenter sa technologie progressivement sans accroître beaucoup le coût.

Ce qui est très important pour les pays au cours de cette étape, c'est que la marge d'avantage dont ils disposent en coût de main-d'oeuvre, est en fait moins importante que l'on croit. La manque de technologie maritime sur le plan nautique comme sur le plan commercial peut facilement absorber les avantages du coût de la main-d'oeuvre.

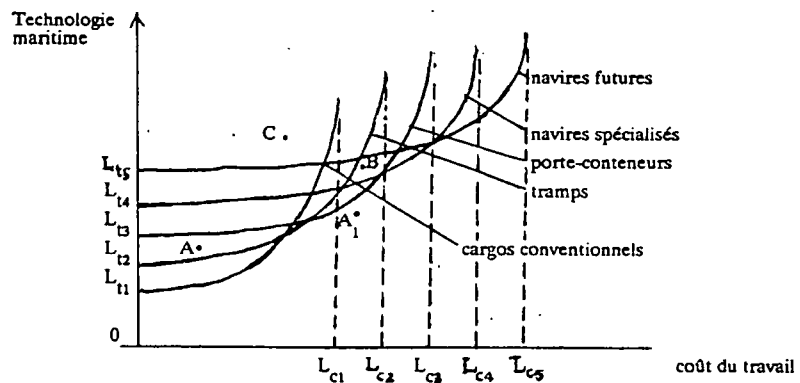
La deuxième remarque qui mérite beaucoup d'attention est de conserver toujours une concurrence interne parmi les armements nationaux. Les nouvelles entreprises et les entreprises d'Etat en particulier ont tendance à trop dépendre de la protection de l'Etat à l'époque de l'industrie naissante et les armements, sans compétitivité internationale, n'ont pas la tentation de faire progresser leur technologie. Quand l'entreprise démarre dans un tel esprit, elle peut rarement être sauvée. Pour éviter ce genre de situation, il faut garder l'indépendance de l'entreprise et maintenir une concurrence interne.

La durée de la période de préparation peut varier selon les différentes conjonctures de chaque pays. Mais normalement elle ne devrait pas dépasser 10 ou 15 ans (comme de 1950 à 1959 à Taïwan).

-- L'évolution à l'intérieur de l'industrie maritime

C'est la deuxième période du développement maritime caractérisée par une indépendance des armements vis-à-vis de l'Etat. La flotte est déjà établie sur les marchés internationaux avec sa propre compétitivité. La politique de l'Etat à cette époque ne doit pas lâcher le transport maritime pour autant mais elle doit se modifier au fur et à mesure de l'évolution de la position concurrentielle de la flotte nationale.

Figure V



Afin de conserver la compétitivité sur le marché maritime international, les armements devraient réaliser une progression de la technologie plus rapide que celle de la main-d'oeuvre. Cela pourrait

signifier en revanche des changements de types d'organisations du transport maritime et de types de navires exploités. Le classement dans la figure V est bien entendu indicatif mais l'idée est de mettre en valeur à la fois le niveau de la technologie et le coût de la main-d'oeuvre.

Si, par exemple, un pays se trouve à un moment donné au point A, c'est-à-dire compétitif pour l'exploitation de certains types de navires comme les cargos conventionnels ou les tramps, il doit faire des efforts pour que la technologie augmente au moins aussi rapidement que le coût du travail; à ce moment là, sa place serait en B, ce qui signifie que sa flotte est compétitive pour les transports faisant appel à une plus haute technologie, par exemple en navires porte-conteneurs ou en navires spécialisés; elle n'est en revanche plus compétitive pour l'exploitation des navires tels que les cargos ou tramps où la technologie exigée est relativement inférieure. Si ce pays veut rester compétitif dans tous les types d'exploitation, il faut que sa technologie évolue plus vite que le coût du travail, ce qui lui permettra de se trouver au point C. Mais si, au contraire, sa technologie progresse insuffisamment par rapport à l'évolution du coût du travail, toute sa compétitivité maritime va disparaître (point A₁). Ce dernier cas sera plus facile à éviter si l'Etat et les entreprises peuvent harmonieusement travailler ensemble.

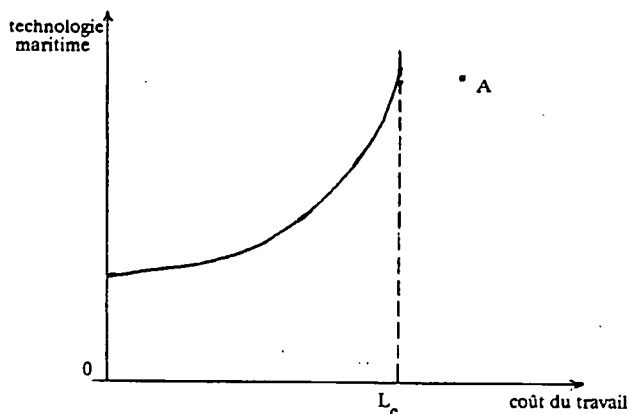
L'Etat pourrait encourager la progression technologique des armements par une fiscalité favorable, subventions etc.. Les dialogues entre l'Etat et les affaires sont le point essentiel pour aboutir par une concertation profonde et une coopération totale.

-- La période de la rétrogradation

Dans le transport maritime, il paraît exister une limite du coût du travail (L_c) que la technologie ne peut plus compenser. Autrement dit le coût de la main-d'oeuvre devient tellement élevé que l'entreprise ne peut plus être compétitive par elle-même sur les marchés internationaux. C'est donc le moment de régression, si on se permet de traiter les problèmes uniquement du point de vue économique.

Dans une telle phase les mesures prises, unilatéralement ou bi-multilatéralement, sont des mesures défensives pour protéger la marine marchande nationale contre les fortes concurrences étrangères. Cette protection est nécessaire dans la mesure où elle permet aux armements de se retirer progressivement sans avoir trop de dommages ni de troubles sur le plan économique-social. Ce qui est important pour le gouvernement, c'est de prévoir l'arrivée de cette étape et de prendre très tôt des mesures telles que contrôler l'investissement, plafonner la production et notamment former les gens pour qu'ils entrent dans de nouveaux secteurs économiques.

Figure IV



Il faut noter que la coopération internationale permet aux pays à fort coût du travail de persister sur les marchés en ayant recours par exemple aux pavillons de complaisance. Un autre espoir pour ces pays est celui des nouvelles technologies. Il est cependant moins évident qu'il n'y paraît de prime abord. L'introduction de nouvelles technologies dans le transport maritime peut provoquer de fortes augmentations de la productivité. Or, il faut signaler d'abord que ce genre de révolution technologique a lieu souvent à l'extérieur de l'industrie maritime dans des domaines comme la construction navale, l'industrie informatique etc. Les premières introductions de ces nouvelles technologies ne s'effectuent pas forcément dans les pays développés. En fait, certaines flottes des pays nouvellement industrialisés sont techniquement supérieures à celles des pays développés⁽³⁾. Ensuite, la technologie maritime est de toute manière de plus en plus mûre. Une fois que de nouvelles technologies sont utilisées dans un pays, elles peuvent rapidement se généraliser dans un grand nombre d'autres pays. Finalement, c'est donc encore le coût de la main-d'oeuvre qui joue le rôle décisif.

A l'heure actuelle, la politique maritime mérite d'être revalorisée. Si nous prenons tous les pays qui ont la plus forte intervention gouvernementale dans la marine marchande, et les flottes nationales les plus compétitives sur le plan mondial, nous ne trouvons très probablement pas un rapport linéaire entre ces deux variables. Parmi les pavillons les plus compétitifs, il y a non seulement les fameux pavillons de complaisance, mais également les pavillons comme ceux de Grèce, de Hongkong, de Taïwan etc. Un transport maritime florissant est dû, avant tout, à la place concurrentielle maritime du pays dans le contexte mondial. Cependant, un tel constat ne veut jamais dire que la politique maritime nationale est inutile. Au contraire, une bonne politique maritime active peut accélérer le développement de la marine marchande, comme le montre l'expérience de Taïwan. Une telle politique doit être dynamique en fonction de la progression technologique et du coût de travail du pays, au fur et à mesure du changement de position concurrentielle du pays sur les marchés maritimes mondiaux.

(3) Dans le tramping, la flotte de Y.K.Pao de Hongkong est considérée comme une des plus modernes du monde, tandis que dans les lignes régulières, les nouveaux navires porte-conteneurs ("G" class avec 2728 TEU) d'Evergreen de Taïwan sont équipés sur chaque bateau seulement de 14 personnes (*Lloyd's List 31/05/84*), et le nombre des employés installés à l'étranger de cette compagnie n'est que le dixième de celui de Sea-Land des USA (E.T.Laing «*Containers, Conferences and Competition*» London EIU 1984 P.6).