

Monsieur
François Vodoz
Secrétaire général
Département de l'économie, de l'innovation
et du sport (DEIS)
Rue Caroline 11
1014 Lausanne
Par mail uniquement :
francois.vodoz@vd.ch
roland.ecoffey@vd.ch
joanne.kobel@vd.ch

Paudex, le 15 juillet 2021
JHB/DV

Consultation informelle sur l'orientation future du pavillon et de la flotte maritime suisse

Monsieur le Secrétaire général,

Votre demande du 7 juillet dernier a retenu notre meilleure attention et, par la présente, nous vous faisons part des observations suivantes.

Bref retour sur le droit maritime suisse

Dès le milieu du XIXe siècle, sous l'impulsion de ressortissants suisses demeurant à l'étranger, la Confédération suisse étudia la possibilité de faire usage du pavillon suisse en mer et d'étendre ainsi la garantie de la neutralité helvétique à la navigation. Dans un message à l'assemblée fédérale concernant l'autorisation de faire usage du pavillon fédéral du 25 novembre 1864, le Conseil fédéral demanda – à la suite de diverses pétitions émanant de Suisses domiciliés à Trieste, Smyrne et St. Pétersbourg, à être autorisé à permettre l'usage sur mer du pavillon suisse pour des navires suisses. Par un arrêté du 17 décembre 1864, l'Assemblée fédérale se rallia à la demande, qui n'eut cependant pas de suite, du fait de l'absence d'intérêts économiques suffisants.

Au cours de la première guerre mondiale, les choses changèrent. Alors que pendant les trois premières années du conflit, le ravitaillement de la Suisse se fit sans trop de difficultés, dès 1917, le tonnage devint rare et le rationnement dut être introduit. C'est à cette époque que fut proposée aux Chambres l'adoption d'un article 24ter de la Constitution fédérale disposant que « la législation sur la navigation est du domaine de la Confédération. L'article fut adopté en votation populaire le 4 mai 1919 (par 399'260 oui contre 78'260 non et par tous les cantons). A la fin de 1918 se constitua l'Union suisse des transports maritimes, au capital de 60 millions, auquel la Confédération participa pour la moitié. L'Union exploita des navires placés sous pavillons étrangers, mais ne put - faute d'expérience - réaliser les espoirs placés en elle. La situation s'améliora durant l'entre-deux-guerres et la Suisse put alors affréter des bâtiments de mer en suffisance. Bien que les obstacles d'ordre international aient été levés, en particulier par la déclaration de Barcelone concernant la reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime qui reconnaissait à la Suisse le droit de créer une flotte portant le pavillon national, le Conseil fédéral n'a pas fait usage de l'article 24ter cst. jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Au moment de la déclaration de guerre, la Confédération avait affrété quinze navires grecs pour la durée des hostilités, qui furent remplacés, à l'entrée en guerre de la Grèce, par des cargos yougoslaves si bien que, jusqu'au milieu 1940, l'approvisionnement du pays put avoir lieu dans des conditions acceptables. Lorsque le conflit s'étendit aux Balkans, le Conseil fédéral dut se résoudre à créer une flotte sous pavillon suisse. Une législation maritime fut élaborée en grande hâte sous l'égide du professeur Haab de Bâle et, le 9 avril 1941, le Conseil fédéral prit un arrêté qui tenait en 78 articles, en vertu des pleins pouvoirs. Cette législation fut ensuite complétée, au cours du conflit mondial, par des réglementations accessoires.

A la fin de la guerre, lorsque la question fut posée d'intégrer la législation extraordinaire dans le droit fédéral ordinaire, l'unanimité des départements et des organisations consultés fut d'avis que le maintien du pavillon suisse sur mer s'avérait nécessaire. La principale raison de cette position tenait essentiellement à la diminution de la dépendance de la Suisse envers l'étranger ainsi qu'à divers avantages qui allaient de la création d'emplois à la régularisation des taux de fret.

Le département politique fédéral fut chargé de diriger les études pour remplacer l'Arrêté fédéral et lui substituer une loi complète « appropriée aux besoins de l'armement suisse en temps de paix, mais élaborée aussi en prévision de nouvelles complications internationales ». Le projet fut présenté aux Chambres au début de l'année 1952 et la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse adoptée le 23 septembre 1953. La loi, complétée par une ordonnance, entra en vigueur le 1^{er} janvier 1957. Elle a été partiellement modifiée à plusieurs reprises et compte dorénavant quelque 167 articles.

La législation suisse concerne essentiellement la navigation commerciale sous pavillon suisse, mais son article 35 permet l'enregistrement dans le registre des navires suisses d'un bâtiment appartenant à une personne physique, une société commerciale ou une personne morale qui exploite un navire à des fins philanthropiques, humanitaires, scientifiques, culturelles ou à d'autres fins analogues. En outre, une ordonnance permet l'enregistrement des yachts de plaisance.

Afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie, l'organisation de l'approvisionnement économique du pays peut réquisitionner les navires de la flotte suisse de haute mer pour qu'ils soient affrétés. L'acquisition de navires suisses de haute mer est donc aussi soutenue par la Confédération, qui octroie depuis 1959 des cautionnements aux armateurs suisses, sous la forme de cautionnements solidaires depuis 1992.

Des difficultés récentes

La crise économique et financière de 2008 s'est étendue à la marine marchande internationale. Bon nombre d'entreprises de par le monde n'y ont pas survécu. La crise maritime a aussi touché, à divers degrés, les navires d'armateurs suisses bénéficiant de cautionnements solidaires. Deux compagnies maritimes suisses qui bénéficiaient de tels cautionnements ont été particulièrement atteintes par les effets de cette crise. Malgré toutes les mesures d'assainissement, les douze navires de ces groupes ont finalement dû être vendus et les compagnies maritimes liquidées. Les banques ont ensuite sollicité les cautionnements. En mai 2017, le Parlement a voté un crédit supplémentaire de 215 millions de francs afin d'honorer les cautionnements solidaires et de liquider les compagnies concernées.

On relèvera encore que, le 11 septembre 2020, le Conseil fédéral a approuvé la modification de l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer. Il a ainsi réagi à la menace réelle d'un déclassement du pavillon suisse sur mer et aux risques que cela impliquerait. L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020.

En effet, en raison des difficultés économiques rencontrées par un armateur suisse en 2019, le nombre d'immobilisations temporaires de navires suisses dans les ports européens a été bien plus élevé qu'en moyenne. Le pavillon suisse était par conséquent menacé d'être placé, au moins ces deux prochaines années, sur la liste des pavillons dont les navires présentent un risque élevé (liste noire).

Ce déclassement, qui s'appliquerait sur tout le territoire européen (Canada et Russie incl.), aurait pénalisé tous les navires battant pavillon suisse et aurait des répercussions extrêmement négatives sur ces derniers. Les armateurs se verraient imposer d'innombrables restrictions et subiraient des pertes financières élevées. Un déclassement accentuerait en outre encore le risque que la Confédération ait à honorer d'autres cautionnements. Les navires qui ne sont pas cautionnés par la Confédération peuvent déjà éviter les conséquences négatives d'un placement sur liste noire au moyen d'un changement de pavillon. La modification de l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer doit permettre également aux navires cautionnés par la Confédération d'en faire de même. La Confédération conserve son droit de gage prioritaire même si le navire bat un pavillon étranger et peut se faire céder toutes les prétentions liées aux assurances usuelles des navires. De plus, les navires seront tenus par contrat d'effectuer, le cas échéant, des voyages en vue de garantir l'approvisionnement économique du pays. Actuellement, la Suisse figure sur la liste grise de l'Organisation maritime internationale (OMI) et occupe un peu flatteur 57ème rang parmi les flottes mondiales.

Les éléments mis en consultation

Les éléments suivants sont soumis à appréciation :

- L'opportunité d'une stratégie maritime globale de la Confédération
- Les variantes de scénario pour l'orientation future du pavillon suisse.

Opportunité d'une stratégie globale

L'étude publiée à l'appui de la présente consultation, réalisée par ISL (Institute of Shipping economics and logistics) à Brème, met en lumière l'intérêt de la navigation maritime pour l'économie de notre pays. On retiendra en particulier le fait que – sans forcément que cela soit exercé par des compagnies battant pavillon suisse – le transport maritime revêt une importance certaine pour l'ensemble de l'économie, même s'il est difficile d'en déterminer exactement l'importance. En effet, l'économie suisse dans son ensemble ne fonctionne que grâce au secteur maritime. Si les statistiques commerciales suisses n'attribuent qu'une petite partie des volumes commerciaux importés et exportés au secteur maritime, cela résulte en raison du lieu d'enregistrement statistique, à savoir la frontière suisse. L'importance du moyen de transport qu'est le bateau est en fait beaucoup plus important si l'on ne considère pas seulement le point de passage de la frontière. Cela n'est guère étonnant au vu des volumes de biens transportés annuellement par les flottes de haute mer. La Suisse, pays tourné vers l'exportation et qui importe une grande quantité de marchandises, en bénéficie assurément.

Fin 2020, 76 navires sur un total de 416 navires en propriété suisse étaient gérés depuis le territoire suisse. Les 30 sociétés basées en Suisse qui se consacrent au transport maritime gèrent également environ 65 navires propriété de sociétés étrangères.

Dès lors, il nous apparaît nécessaire de mettre en place une stratégie globale, ne serait-ce que pour que notre pays soit à même, dans le futur également, de jouer son rôle dans le concert des nations maritimes. Cette stratégie, reposant sur l'importance économique de la navigation maritime pour le pays, doit être orientée vers des règles claires, suffisamment souples pour susciter l'intérêt des armateurs ou des sociétés actives dans le secteur, et à même de donner au pavillon suisse une place sur la liste blanche de l'OMI. En outre, pour renforcer le pavillon suisse, nous soulignons qu'une telle stratégie globale devra, comme le relève le rapport de l'ISL (p. 88), mettre en œuvre une approche fiscale et réglementaire globale et compétitive sur le plan international. Dans ce cadre, la mise en œuvre de restrictions de qualité (par exemple type de motorisation, année de construction, etc.) pourrait certainement aider l'État du pavillon à exercer un contrôle efficace sur sa flotte, puisque de nombreux navires à haut risque seraient filtrés avant leur enregistrement.

Nous soutenons donc l'option de mettre en place une stratégie globale en matière de navigation maritime pour notre pays, dans le sens précité.

Les variantes proposées

Parmi les quatre scénarii évalués et envisagés, trois ont été, de l'avis de l'administration fédérale, d'ores et déjà rejetés. Il s'agit des scénarii maintien du statu quo (1), ouverture générale du pavillon suisse (2) et abandon du pavillon maritime et fermeture de tous les registres associés (4). Nous souscrivons au rejet de ces scénarii.

Deux variantes sont retenues pour l'avenir du pavillon suisse :

- a) La modernisation du pavillon avec des exigences plus élevées en matière de sécurité et de durabilité,
- b) La modernisation du pavillon avec limitation à la navigation non commerciale.

Nous nous prononçons clairement pour la variante a). En effet, nous avons relevé ci-dessus l'importance économique – directe et indirecte – de la navigation maritime pour l'économie de notre pays. Envisager de limiter le pavillon à la seule navigation non commerciale serait un signe de désintérêt de notre pays par rapport à l'ensemble des nations exerçant le commerce maritime, alors que nous en tirons nombre de bénéfices. Comme le relève le rapport de l'ISL, le scénario 3b) n'irait pas sans certaines conséquences politiques. En effet, demeurer un Etat de pavillon hauturier donne le signal que notre pays n'est pas seulement prêt à profiter des avantages du commerce maritime, mais aussi qu'il est disposé à assumer les responsabilités qui lui sont liées pour que cette industrie soit sûre, fiable, économiquement et écologiquement durable.

En outre, l'abandon du pavillon pour la navigation commerciale et sa limitation aux seuls domaines de la plaisance et de la navigation à but scientifique ou culturel pourrait créer l'image d'un pays abandonnant un part de souveraineté, ce qui ne va pas dans un sens positif. Le scénario 3a) n'exclut nullement au demeurant que soit encouragée la prise du pavillon suisse par des navires exerçant la plaisance ou poursuivant un but scientifique et culturel.

Enfin, eu égard aux contingences historiques qui ont vu l'indispensable émergence du pavillon maritime suisse, il nous semble judicieux de ne pas abandonner son emploi pour la navigation commerciale. Il serait présomptueux de considérer que des temps difficiles sont à jamais derrière nous et on ne peut exclure de se voir contraint, face à une nouvelle crise, d'immatriculer des navires pour assurer l'approvisionnement du pays. Se reposer pour ce faire sur un appareil contractuel avec des sociétés dont les navires portent le pavillon d'autres nations n'est pas suffisant pour garantir la neutralité du bâtiment et donc sa sécurité.

Conclusions

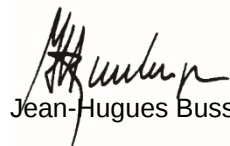
Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous nous prononçons pour l'étude et la mise en place d'une stratégie maritime globale de la Confédération, qui prenne en compte l'importance économique de la branche et qui vise à renforcer le pavillon suisse, notamment par une approche fiscale et réglementaire compétitive sur le plan international. Cela passe notamment par l'introduction de la taxe au tonnage, récemment mise en consultation, dans le droit fiscal helvétique.

S'agissant du scénario à retenir, nous nous prononçons pour le scénario 3a), soit la modernisation du pavillon avec des exigences plus élevées en matière de sécurité et de durabilité.

* * * * *

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Monsieur le secrétaire général, nos salutations les meilleures.

Fédération patronale vaudoise



Jean-Hugues Busslinger