


**ISEMAR**

 INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME  
 NANTES - SAINT NAZAIRE

## Le pilotage maritime en France

### Un service portuaire garant de la sécurité

**L**es pilotes sont des professionnels de la mer au service direct des navires. Leurs objectifs sont de garantir la sécurité maritime et de préserver le littoral. Le corps de métier est rigoureusement organisé dans son fonctionnement et dans son accès à la profession. Si l'encadrement général est national, une très large place est faite aux spécificités locales, pour répondre de la manière la plus pertinente possible aux objectifs assignés aux pilotes. Titulaires d'un monopole, les stations de pilotage françaises sont en charge de missions de service public. Très structurée en France, la profession l'est aussi à l'étranger pour des raisons similaires où le pilotage est un service obligatoire, qui se doit de concilier ses missions spécifiques et ses impératifs d'équilibre économique.

#### Deux niveaux d'organisation de l'activité en France

**La tutelle de l'Etat.** Le pilotage maritime et portuaire est une activité créée, organisée et contrôlée par l'Etat<sup>1</sup>. Les stations de pilotage sont sous la tutelle, au niveau central, du Ministère en charge de la mer, tutelle déléguée auprès des directions décentralisées en charge de la mer.

La Fédération Française des Pilotes Maritimes (FFPM) représente la profession au niveau national. Aux échelons supra-nationaux, la représentation s'articule autour de l'*European Maritime Pilots Association* (EMPA, 4 688 pilotes) et de l'*International Maritime Pilots Association* (IMPA). L'IMPA représente environ 7 600 pilotes, dans 47 pays et dispose d'un siège d'ONG auprès de l'OMI.

#### Les chiffres du pilotage en France : Effectifs

Stations	Nombre de stations	Effectifs de personnel			
		Pilotes	Navigants	Aériens	Sédentaires
GPM métropole (7)	7	241	156	12	89
Autres ports métropole (15)	15	56	66		9
Outre-mer (8)	8	37	38		10
Hauturier	1	2			
Total	31	336	260	12	108

Source : FFPM

C'est le récent Code des transports, dans sa partie législative (et prochainement sa partie réglementaire), qui encadre et organise la profession en intégrant les législations antérieures (dont lois de 1928 et de 1969).

Dès 1928, le pilotage a été organisé autour de trois entités locales distinctes : la station de pilotage, la collectivité des pilotes et le syndicat des pilotes. A chaque station sont associées une collectivité et un syndicat et cette structure tripartite se duplique sur tout le littoral français. La station de pilotage est l'entité qui détient la délégation de service public. Elle organise uniquement l'activité nautique et ne s'occupe aucunement de la gestion du matériel et de la gestion économique. La collectivité des pilotes est propriétaire du matériel. Chaque pilote qui intègre la station doit apporter des capitaux nécessaires à l'acquisition du matériel. A son départ, le pilote voit ses capitaux initiaux lui être restitués. Le syndicat professionnel des pilotes est la seule entité, parmi ces trois-là, à avoir la personnalité juridique. Le syndicat, au travers de son président, gère la station et les biens de la collectivité.

**L'importance des règlements locaux.** Outre la tutelle nationale, la profession est largement encadrée localement : chaque station est soumise à son règlement local. Ce dernier revêt une importance majeure. Il fixe notamment l'organisation de la station, ses tarifs, son effectif et ses moyens matériels.

Le règlement local détermine l'étendue de la zone de pilotage obligatoire (préalablement définie par la Commission locale encadrée par l'Etat). Cette zone de pilotage obligatoire est la zone à l'intérieur de laquelle tous les navires (à partir d'une certaine taille et sous réserve que le capitaine ne soit pas titulaire d'une licence de capitaine pilote) ont l'obligation de prendre un pilote. Elle se distingue de la zone de compétence qui est une zone plus large et à l'intérieur de laquelle les navires qui le souhaitent peuvent demander à recourir aux services de la station de pilotage concernée.

Le règlement local fixe les conditions économiques et tarifaires du fonctionnement de la station. Tout comme l'effectif, ces conditions sont votées par l'Assemblée commerciale qui, encadrée par l'Etat, regroupe des représentants de l'autorité portuaire, des usagers, des armateurs, des pilotes, de la DGCCRF et de l'Etat. Au plan économique, l'environnement de la zone de

<sup>1</sup> Le pilotage est soumis à une organisation propre à chaque Etat.

pilotage obligatoire et la densité du trafic du port dimensionnent la station dimensionnent la station.

Le règlement local valide les besoins et les choix de matériel. Cela concerne le bateau pilote, les pilotines (vedettes rapides) et les hélicoptères. Par exemple, la station des pilotes de la Loire est la dernière station en France à disposer d'un bateau pilote (*La Couronnée IV*, 40 mètres) qui a une fonction de station avancée, en raison de l'éloignement du point d'embarquement et de l'absence d'abri dans cette zone exposée aux intempéries. Si la zone de pilotage pourrait justifier des moyens aériens, l'option n'a pas été retenue pour des raisons économiques.

#### Le bateau pilote de la Loire (*La Couronnée IV*) et son canot



Crédit : Pilotes de la Loire

#### Un service portuaire atypique

**Des missions de service public.** "Le pilotage consiste dans l'assistance donnée au capitaine par un personnel commissionné par l'Etat pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans les ports, rades, et eaux maritimes des fleuves et des canaux". Plus simplement, le pilote est chargé de conduire les manœuvres des navires lors des entrées et des sorties de port sous la responsabilité du capitaine. Cette assistance<sup>2</sup> est destinée à pallier le manque de connaissances (ou la méconnaissance), par le capitaine, des spécificités de la navigation sur le site portuaire et à ses abords. Les objectifs finaux recherchés sont de sécuriser la navigation et de préserver l'environnement. En cela, le pilotage est un service portuaire qualifié de service public, dans de nombreux Etats. Plus précisément, l'importance de la mission du pilote est universellement reconnue tandis que la qualification de service public ne l'est pas systématiquement, elle dépend d'une décision étatique. En France, en raison de l'organisation de l'activité, de son contrôle par l'Etat et des obligations de service public qui sont imposées, les pilotes ont la qualité d'agents publics (Conseil d'Etat, 10.11.1966).

Acteur de la sécurité maritime lorsqu'il assiste le capitaine à la manœuvre, le pilote voit en outre ce rôle renforcé avec l'article 23 de la directive européenne 2009/16 qui dispose que toute déféctuosité sur un navire doit être transmise de manière électronique aux

autorités compétentes. C'est une obligation complémentaire aux pilotes car ils sont les premiers à intervenir sur un navire aux abords du port. Dans la logique de cette obligation, la FFPM a mis en place une procédure systématique de *reporting* alimentant une base de données : le RISAP ou *Report Information on Ships Among Pilot*. Si les pilotes français avaient depuis longtemps l'habitude de réaliser un rapport après chaque montée à bord, ces rapports (Risap) engendrent maintenant de nouvelles conséquences. Quand la déféctuosité constatée à bord est avérée et/ou importante, le rapport est directement transmis au Centre de sécurité maritime du port concerné.

#### Evolution de l'activité du pilotage en France

	1980	1990	2000	2010	2013
Nb de pilotes	498	394	365	345	336
Opérations par an	94 500	102 774	105 345	106 262	99 733
Volume total marchandises / an (Mds m <sup>3</sup> )	2,303	2,227	2,592	3,936	4,110
Vol. moyen marchandises / opérat° /an (M <sup>3</sup> )	24 370	21 669	24 608	37 041	41 211

Source : FFPM

L'activité du pilotage a évolué au cours des dernières décennies. En effet, le nombre de pilotes a constamment diminué pour un nombre de prestations en augmentation depuis 2010. De plus, en 20 ou 30 ans, le volume moyen de chaque prestation (en volume de marchandises) a quasi doublé, témoignant incontestablement de l'impact du gigantisme naval. Ces deux constats renforcent le commentaire de la complexification du métier, en même temps que l'importance des missions de service public réalisées.

**La tarification.** Le pilotage est un service économique. L'organisation de l'activité et le fonctionnement de la station de pilotage (besoin de financement du matériel) expliquent en partie les mécanismes de redevances. Mais c'est surtout l'obligation du recours au service de pilotage qui fonde le système de redevance. Ce régime signifie que les navires ont l'obligation d'avoir recours à un pilote à partir d'un certain gabarit ou transportant des marchandises dangereuses et si le capitaine n'est pas titulaire de la licence de capitaine pilote. Cela signifie aussi que la station a l'obligation de servir tous les navires qui se présentent sans distinction de taille (donc se dimensionner pour assurer la permanence et l'universalité du service).

L'assiette de la tarification est, réglementairement, le volume du navire. Cette assiette commune à toutes les stations peut être modulée localement ce qui explique la variété des tarifs publics de pilotage selon les stations. D'un port à l'autre, ces tarifs permettent l'équilibre économique de la station et dépendent de sa localisation au large donc des moyens à mettre en œuvre, de la configuration du site portuaire, donc de la durée des prestations de pilotage et surtout du volume moyen des navires pilotés qui fréquentent le port.

<sup>2</sup> La mission d'assistance va au-delà de la mission de conseil.

### **Les interrogations quant à l'approche européenne.**

Bien que souvent qualifiée de service public et exercée de manière monopolistique en Europe, l'activité de pilotage connaît des régimes variés. D'une manière générale, depuis plusieurs années, la manutention, chef de file des activités portuaires de nature commerciale, s'est ouverte à la concurrence, notamment par le biais de la redéfinition des missions confiées aux autorités portuaires (glissement vers le modèle du landlord port). Prenant acte de cet état de fait, la Commission européenne a, dès le début des années 2000, élaboré un premier projet de libéralisation de tous les services portuaires, axé sur l'ouverture des marchés à la concurrence. Au même titre que la manutention, le remorquage et le lamanage, les services de pilotage ont été inclus dans ce projet de directive. Toutefois, le texte reconnaissait la spécificité du pilotage au titre de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement, c'est-à-dire de la singularité de leurs missions. Face aux protestations des dockers, notamment, le projet a été rejeté par le Parlement européen en 2004.

En 2006, un second texte a vu le jour mais fut rapidement rejeté. Dans cette deuxième mouture, le pilotage se voyait opposer un traitement moins dérogatoire que dans le premier texte.

En octobre 2011, la Commission européenne a proposé un troisième texte. Contrairement aux deux précédents (propositions de directives), ce dernier texte est une proposition de règlement (application immédiate, sans transposition nationale). Ce texte est rédigé en deux parties : la première concerne la libéralisation des services portuaires (à l'exclusion de la manutention) et la seconde la transparence financière des activités. Le texte initial, proposé par la Commission européenne, imposait aux services de pilotage les processus de libéralisation et de transparence. Différemment, suite à l'examen du texte, la commission "Transports" du Parlement européen a proposé un traitement dual : les services de pilotage seraient exclus du processus de libéralisation de l'accès au marché portuaire mais inclus dans les obligations de transparence financière. Cette double position modifiée satisfait les pilotes qui, en tant qu'acteurs économiques, comprennent et encouragent la transparence, mais qui, en tant qu'acteurs de missions de service public, tiennent à un contrôle strict par l'Etat de l'accès au marché portuaire. En effet, des expériences de par le monde ont prouvé qu'une ouverture à la concurrence pour les services de pilotage avait d'une part accru le nombre d'accidents et, d'autre part, surenchéri le coût du service (surplus d'effectifs). Le troisième paquet portuaire n'ayant pas été voté avant les élections européennes de 2014, l'avenir de ce texte est en suspens à l'heure actuelle (sera-t-il voté ? dans quelle version : la version initiale présentée par la Commission européenne ou celle amendée par la commission "Transports" du Parlement européen ?).

### **Des professionnels très encadrés**

**Le recrutement et la formation.** Chaque station de pilotage détermine ses besoins humains et matériels, en fonction d'une part de la complexité de son environnement marin (niveau de dangerosité du site et des accès nautiques) et d'autre part de l'intensité du trafic portuaire. Le recrutement d'un pilote se fait par la voie d'un concours public accepté (suite à la demande d'une station) et organisé par l'Etat et ses services déconcentrés. Pour être admissible à ce concours, le candidat doit détenir un brevet de capitaine, avoir au minimum 72 mois de navigation effective et être âgé de moins de 35 ans. Le jury est nommé par l'Etat et se compose d'un représentant de l'Etat, de deux pilotes de la station concernée, d'un commandant et d'un inspecteur de la navigation. Suite au concours, la nomination du pilote est de la compétence du préfet de région. Ensuite, le jeune pilote poursuit une formation de plusieurs mois (deux mois en Loire pour être pilote de la Loire) pour être habilité à piloter. Cette première habilitation ne l'autorise à piloter que certains navires (les plus petits et les moins dangereux). Sa formation va donc se poursuivre plusieurs années (de cinq à six) pour obtenir les habilitations successives qui lui permettront au final de piloter tous types de navires et des navires de toutes tailles. Les dernières habilitations obtenues concernent les plus grands navires, dont la manœuvre peut être particulièrement délicate.

**Le pilote dans sa mission d'assistance**



Crédit : FFPM

La formation continue prend une place importante dans la vie du pilote et dans l'exercice de son métier. Grâce aux simulateurs présents sur certains sites portuaires, les pilotes peuvent continuer à s'entraîner, et surtout appréhender de nouveaux navires (spécialisation, gigantisme).

**La licence de capitaine pilote.** Dans le cas de la détention d'une licence de capitaine pilote, le capitaine du navire est exonéré de l'obligation du recours au service de pilotage. Si la détention d'une licence de capitaine pilote est un avantage économique pour le bord, sa délivrance doit se réaliser sous des conditions strictes afin de préserver la sécurité de la navigation. Chaque règlement local définit les conditions d'obtention de la licence de capitaine pilote. Cette licence suppose

pour un capitaine donné, d'avoir effectué un nombre minimal de touchées dans le port concerné et pour un poste à quai précis, avec un navire précis (le navire ne doit pas changer et le règlement local impose une taille de navire maximale pour obtenir la licence). Autrement dit, la licence concerne un capitaine, pour un navire et un quai précis. L'obtention de la licence de capitaine pilote est encadrée par la tutelle et la commission locale. Lorsqu'un armateur fait une demande, cette dernière est examinée par un jury. Une fois accordée, la licence doit être renouvelée tous les un ou deux ans. De même, si le capitaine ne touche plus le port en cause pendant un certain temps, il doit faire une demande de renouvellement.

Lorsqu'un capitaine est titulaire de la licence de capitaine pilote et qu'il n'a donc pas recours au service de pilotage, l'armateur doit toutefois payer une redevance, mais à un tarif notoirement moindre, dans le cas de sa contribution au maintien du service public du pilotage.

**La responsabilité.** Le régime de responsabilité des pilotes est défini par la loi 69-8 du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes, maintenant codifié aux articles L 5341-11 et suivant du Code des transports). Sur le principe, le pilote est responsable envers l'armateur mais pas envers les tiers (qui se retourneront devant l'armateur).

Concernant la responsabilité envers le pilote et son matériel, l'armateur est responsable de tout dommage personnel au pilote sauf cas de faute simple du pilote. L'armateur est responsable des dommages matériels (exemple : dommage à la piloline) sauf faute lourde du pilote.

### **Le pilotage hauturier, cas spécifique de certains détroits**

**Les particularités du pilotage hauturier.** Il existe trois zones de pilotage hauturier dans le monde : la Manche – Mer du Nord (pilotage non obligatoire), la Mer Baltique (pilotage non obligatoire) et le détroit de Torres (pilotage obligatoire). Concernant les deux premières zones, la navigation ne cesse de croître, le gigantisme naval se poursuit, les équipages se réduisent, les procédures liées aux dispositifs de séparation de trafic (obligation de signalement, de *reporting*) se complexifient et les activités maritimes de toutes natures s'y multiplient sous couvert des politiques de planification des espaces maritimes (navigation, EMR, etc), le tout dans des espaces relativement restreints (détroits, mers fermées). Voilà autant de causes expliquant la nécessité croissante du recours au pilotage hauturier.

Les deux pilotes hauturiers français ne sont habilités à intervenir que sur la zone Manche – Mer du Nord et sont en concurrence avec les pilotes britanniques et hollandais, beaucoup plus nombreux (en raison de choix opérés nationalement pour l'organisation de la

profession et le développement commercial). Certains professionnels ne seraient pas opposés à l'instauration d'un corps européen de pilotes hauturiers, pour niveler les pratiques (professionnelles et commerciales).

Une quatrième zone est en passe de mettre en place un service de pilotage hauturier. Il s'agit des Bouches de Bonifacio. La France et l'Italie sont en train de terminer leurs démarches conjointes afin que la zone soit classée comme Zone Maritime Particulièrement Vulnérable auprès de l'OMI. Ce classement implique de prendre des mesures associées au titre desquelles on comptera l'établissement d'un régime recommandé de pilotage hauturier (environnement marin sensible et complexité de la navigation).

### **Du caractère obligatoire ou non du pilotage hauturier ?**

Au niveau des détroits (avec ou sans dispositifs de séparation de trafics), le régime applicable à la navigation est celui du passage en transit (régime de liberté). La très forte densité de passage dans ces espaces maritimes génère un coût important pour les Etats riverains (surveillance, sécurité, signalisation, etc) couplé à une plus forte probabilité d'occurrence du risque. S'appuyant sur l'article 43 de la Convention de Montego Bay, certains Etats riverains sont favorables à la reconnaissance d'un service public international qui serait payé par la communauté internationale. D'une manière générale, les usagers font la sourde oreille aux demandes d'aides financières émises par les Etats côtiers. D'autres voix s'élèvent pour la mise en place d'un service de pilotage hauturier obligatoire dans les détroits les plus dangereux. Si rien n'est acté pour le moment (hors le cas du détroit de Torres), une telle demande de service obligatoire aboutirait à une contradiction avec l'article 44 de la Convention qui impose aux Etats riverains de ne pas entraver le passage en transit.

Riveraine du détroit de Torres, l'Australie a réglementé à ce sujet, imposant un service de pilotage hauturier obligatoire. Une telle décision s'appuie conjointement sur les articles 39 (obligations des navires lors du passage en transit, et notamment §2 sur le respect des conventions internationales relatives à la sécurité et à l'environnement) et 42 (lois des Etats riverains sur le passage en transit) de la Convention de Montego Bay. Les opposants arguent que la mesure est contraire à l'article 44 du même texte. Aujourd'hui le *statu quo* perdure, d'autant qu'aucun recours n'a, pour le moment, été formé contre cette législation. Cela étant la zone a cette particularité d'être à la fois un détroit international fréquenté et, sous le régime PSSA (aire marine particulièrement sensible).

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR