



## L'impact des mesures de sûreté sur le transport de ligne régulière

*Les attentats du 11 septembre 2001 ont marqué l'organisation du transport maritime de lignes régulières. La paralysie immédiate de l'activité a été suivie par l'introduction de mesures visant la sûreté des ports, des navires et des conteneurs qui, à leur tour, ont perturbé les fréquences des lignes maritimes, la synchronisation des chaînes de transport et ont provoqué des coûts supplémentaires d'ajustement tant à court qu'à moyen et long terme. Au-delà du fait que le contrôle des navires et des conteneurs soit dissuasif et rassurant face à des menaces imminentes, l'efficacité et les coûts provoqués par les mesures de sûreté font émerger une série de questions que cette note a pour objectif de cerner.*

### Les types de mesures introduites après les attentats de 2001

Quatre mesures de sécurité ont été acceptées par les pays membres de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) comme moyen de prévention des aléas terroristes :

- 1) Le dépôt de la déclaration à la douane américaine 24 heures avant l'arrivée des conteneurs dans les ports (*24 hours Advance Manifest Rule*).
- 2) Le programme destiné à améliorer la sécurisation des conteneurs (*Container Security Initiative*).
- 3) Le programme qui cherche à fiabiliser les conteneurs à l'import des Etats-Unis à travers l'adoption de mesures de contrôle et de surveillance communes aux pays qui y adhèrent (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*).
- 4) L'adoption du programme pour renforcer la sécurité portuaire et des navires à travers l'achat d'équipements de surveillance et l'introduction d'agents de sécurité, entre autres (*International Port Security Programme*).

Bien que l'application de ces règles concerne principalement les ports américains, l'introduction des règles de sécurité a un effet sur l'ensemble des trafics réguliers. Les 148 pays signataires de la convention SOLAS<sup>1</sup> doivent respecter ces règles.

Les effets de cet ensemble de mesures peuvent être classés en trois catégories : l'allongement de la durée de présence des navires et des conteneurs au port, l'augmentation des coûts administratifs et opérationnels, et les perturbations de la fréquence des lignes maritimes.

### Allongement de la durée de présence des navires et des conteneurs au port

Les nouvelles règles de sécurité retardent chaque conteneur d'au moins une semaine. Pendant cet intervalle, les conteneurs peuvent être inspectés ou contrôlés par les autorités portuaires. Auparavant, les conteneurs pouvaient être chargés sur le navire le jour même de leur arrivée au port. Depuis les attentats, les armateurs doivent prévoir un intervalle de plus de sept jours entre l'arrivée du conteneur au port et son chargement sur le navire.

L'inspection des conteneurs se fait de façon aléatoire et concerne à peine 5% du trafic total entrant et sortant des Etats-Unis (23,85 M d'evp en 2004). Le caractère aléatoire des inspections pose deux problèmes. D'une part, il perturbe la manutention des navires. En effet, les conteneurs sont disposés selon l'itinéraire du navire ; or si les douanes font décharger un conteneur qui, selon le planning initial, ne devait pas être déchargé dans ce port, plusieurs conteneurs devront être déchargés pour y avoir accès et le navire devra attendre que l'inspection se fasse au risque de perturber sa fréquence. Par exemple, au port de New York, le déchargement de sept conteneurs pour atteindre le conteneur à inspecter provoque des coûts supplémentaires de manutention de l'ordre de 30 000 dollars. D'autre part, compte tenu des volumes importants de conteneurs qui sont traités par les ports, les contrôles aléatoires ralentissent le chargement et le déchargement des navires. L'attente des inspections des conteneurs dans les ports représente un coût d'immobilisation pour les armateurs. Au port de New York, l'immobilisation au-delà des 4 jours gratuits peut varier de 45 dollars par jour à 386 dollars selon le nombre de jours et le type de conteneur.

<sup>1</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) : traité international de l'OMI visant à définir différentes règles pour la protection des navires marchands.

Frais journaliers d'immobilisation par type de conteneur au port de New York

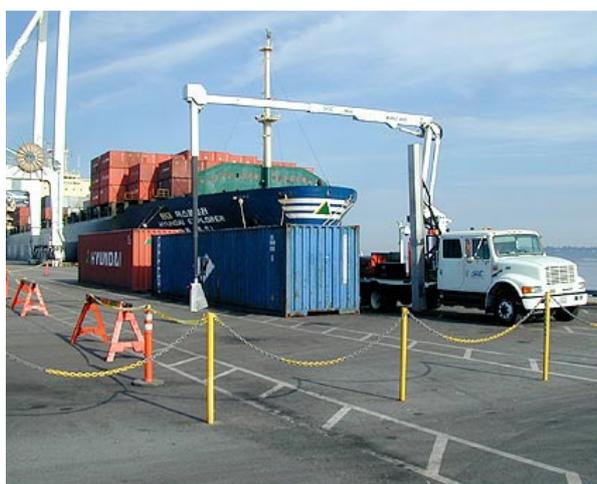
Nombre de jours gratuits	Au-delà des jours gratuits	US\$ par type de conteneur			
		20 pieds	40 pieds	20 pieds frigo	40 pieds frigo
4	1- 4	45	45	225	225
	5- 9	95	95	386	386

Sources : New York New Jersey Port Authority

### Augmentation des coûts administratifs et opérationnels

La documentation concernant les conteneurs, exigée par les autorités portuaires 24 heures avant l'arrivée du navire au port, augmente les coûts des armements de préparation de l'information et de traitement des connaissements. En effet, avant les attentats, les armateurs disposaient de 30 jours à partir du déchargement pour faire parvenir les pièces. L'envoi des documents douaniers de tous les conteneurs est aujourd'hui une condition nécessaire pour avoir le droit d'accoster dans les ports américains. Si les documents ne sont pas transmis à temps, les armateurs peuvent recevoir des pénalités de l'ordre de 5 000 à 10 000 dollars par conteneur.

Inspection aux rayons X d'un conteneur avec l'aide d'un équipement léger



crédit photographique : www.saic.com

Les transporteurs de conteneurs répercutent les coûts provoqués par ces règles sur les chargeurs au travers des charges compensatoires qui oscillent entre 25 et 40 dollars par connaissement. En reprenant la méthodologie utilisée par RAND<sup>2</sup> qui

<sup>2</sup> RAND Monography Report : "Seacurity": Improving the Security of the Global Sea-Container Shipping System, 2005, Maarten van de Voort, Kevin A. O'Brien, Adnan Rahman, Lorenzo Valeri

consiste à multiplier le montant des charges compensatoires par le volume de conteneurs transporté par les armateurs, les coûts dérivés de la *24 hours advance manifest rule* oscillent entre 42 millions et 68 millions de dollars pour les armateurs desservant les Etats-Unis depuis l'Europe du Nord en 2004.

De leur côté, les chargeurs contestent ces surcharges, comme c'est le cas des charges CAF et BAF<sup>3</sup>. Elles seraient fixées de manière arbitraire par les armements et ne correspondraient pas aux coûts supplémentaires provoqués par les mesures de sûreté.

Coûts liés à la *24 hours Advance Manifest Rule* pour les 10 premiers armements sur le trafic transatlantique vers l'ouest en 2004

Armateurs	nombre evp	Charge de 25 dollars	Charge de 40 dollars
Maersk-Sealand	225 004	5 625 100	9 000 160
Hapag-Lloyd	169 620	4 240 500	6 784 800
MSC	153 040	3 826 000	6 121 600
CP Ships	145 050	3 626 250	5 802 000
P&O-Nedlloyd	117 615	2 940 375	4 704 600
Evergreen	108 437	2 710 925	4 337 480
APL	92 471	2 311 775	3 698 840
OOCL	76 077	1 901 925	3 043 080
ACL	66 128	1 653 200	2 645 120
ICL	60 870	1 521 750	2 434 800
<b>total</b>	<b>1 704 576</b>	<b>42 614 400</b>	<b>68 183 040</b>

Sources : compilation E. Lopez Ponton

A la suite de ce choc, les armateurs ont dû faire des investissements considérables pour respecter les règles édictées par l'OMI lors de l'amendement de la convention SOLAS et de l'adoption de l'*International Port Security Programme (ISPS)*. L'OMI estime le coût assumé par les armateurs à 1,3 milliards de dollars pour l'année 2001 et à 730 millions de dollars par an pour les années suivantes. Ces coûts sont calculés à partir des investissements initiaux entrepris par tous les armateurs desservant les Etats-Unis dans des équipements pour les navires

<sup>3</sup> CAF : surcharges de frais de soute; BAF : surcharges de frais de variation de change.

et des dépenses concernant des agents de sécurité et du personnel pour respecter les règles de sécurité. Le tableau suivant, recense l'ensemble de ces coûts.

Coûts et investissements moyens entrepris par les armateurs pour respecter les règles de sécurité en US\$

Coûts liés aux équipements de sécurité	Investissement initial
Système automatique d'identification (AIS) <i>Permet de connaître la position, l'identité, la vitesse des navires.</i>	Entre 10 000 et 20 000
Numéro d'identification du navire <i>Permet de rendre visible le numéro du navire</i>	5 000
Système d'alerte <i>Permet de signaler les problèmes aux autorités portuaires les plus proches</i>	2 000
Equipement sur les navires (lanternes, cadenas, portiques de sécurité...)	8 200
Coûts liés à la mise en œuvre de la sécurité	Coûts annuels
Agent de sécurité (CSO) <i>Interlocuteur de l'IMO</i>	150 000
Contrôle de sécurité des navires	1 600 par navire
Plan de sécurité du navire	400 par navire
Agent de sécurité des navires (présence d'un agent par navire)	19 160

Sources: The United States Coast Guard et Organisation Maritime Internationale

### **Perturbations de la fréquence des lignes maritimes**

Bien que les retards provoqués par les inspections soient isolés, ils ont des effets sur l'organisation des armateurs et des chargeurs. Les douanes américaines estiment que 60 conteneurs par mois ne peuvent pas être déchargés ou chargés à cause de problèmes dans l'envoi des documents douaniers 24 heures avant l'arrivée du navire au port. Cela entraîne des retards tout le long de la chaîne de transport et nuit à la fréquence de la ligne maritime. Des anomalies ou des erreurs lors des inspections peuvent aussi entraîner des retards sur les fréquences des lignes. C'est le cas d'un navire à New York qui avait transmis la documentation dans les délais mais qui s'était vu refuser l'accès au port par la garde côtière. Le navire a été mis en quarantaine plusieurs jours car il transportait des tuiles en terre cuite qui émettent naturellement un léger taux de radiation. L'armateur a dû assumer les

coûts de la rupture de chaîne des milliers de conteneurs qu'il transportait.

Plusieurs associations de chargeurs, telles que l'*European Shippers Council* et la *Freight Transport Association*, contestent la récurrence des retards supérieurs à deux semaines. Les chargeurs qui se voient livrer leurs conteneurs en retard assument des pertes liées à la réorganisation de leur stock, à leur production et à la distribution de leurs marchandises. L'OCDE estime que les coûts des perturbations de la fréquence des navires provoqués par les retards des conteneurs au départ et à l'entrée des Etats-Unis oscillaient entre 5 et 10 milliards de dollars en 2004.

Pour éviter les amendes, fournir la documentation nécessaire aux autorités portuaires et éviter les perturbations de la fréquence des lignes maritimes, les armateurs doivent planifier un intervalle plus large pour le chargement et le déchargement des conteneurs, changer la fréquence de leurs lignes, ou encore modifier les escales des navires. La réorganisation des lignes maritimes par les armateurs n'a pas été immédiate ; elle a duré en moyenne 9 mois. Par exemple, les armateurs membres de la Grand Alliance ont décidé de changer l'escale du port de Seattle par le port de Vancouver pendant les 12 mois qu'a duré l'adaptation aux nouvelles règles de sécurité américaines. Le volume de conteneurs déchargés au port de Seattle était trop important pour prendre le risque de perturbation de la fréquence de la ligne et de rupture de la chaîne. D'après l'UNECE, le coût de réorganisation de la chaîne pour Hanjin, Hapag-Lloyd et K-Line est d'environ 15 000 dollars par mois. Ce coût comprend en particulier le changement des fréquences et des escales des navires ainsi que l'interconnexion de l'étape maritime avec l'étape terrestre.

Par ailleurs, de nombreuses négociations entre armateurs au sein des alliances, des accords de partage de navire et des accords d'achat d'espace ont eu lieu pour concerter le partage des coûts supplémentaires et des responsabilités. Chaque armateur est responsable des conteneurs qu'il charge ou de l'espace dont il dispose dans un navire. Ainsi, les coûts provoqués par une inspection sont à la charge de l'armateur responsable du conteneur. En cas de retard ou de pénalité, ce dernier doit dédommager ces partenaires.

## L'efficacité de ces mesures compense-t-elle les coûts ?

Sans mettre en cause les mesures de sûreté, plusieurs points laissent penser que leur efficacité est discutable. Premièrement, l'inspection aléatoire de 5% des conteneurs arrivant aux Etats-Unis semble insuffisante pour éviter un attentat. Il est évident que faire un contrôle du trafic total de conteneurs est impossible à cause, d'une part, de la technologie actuellement utilisée et, d'autre part, du volume considérable de conteneurs circulant par les ports américains. Les autorités américaines prévoient de réviser un pourcentage beaucoup plus important de conteneurs dans les prochaines années. Toutefois, l'inspection conteneur par conteneur retarderait encore plus la manutention des navires, encombrerait davantage les ports et rendrait plus complexe l'organisation des chaînes de transport pour les armateurs et les chargeurs.

L'entrée principale du terminal Hanjin à Long Beach



Crédit photographique : [www.aapa-ports.org](http://www.aapa-ports.org)

Deuxièmement, le contrôle des conteneurs devrait se faire avant leur arrivée au port et avant leur chargement dans le navire. En effet, dissimuler des armes ou des explosifs dans un conteneur est fait bien avant que celui-ci commence son trajet maritime. L'accès au conteneur est condamné une fois placé dans le navire. Le contenu des conteneurs devrait également relever de la responsabilité des chargeurs et des sociétés de groupage. Ainsi, la responsabilité doit se répartir tout le long de la chaîne de transport et non pas exclusivement sur le maillon maritime de la chaîne, bien que se soit là que l'attentat puisse avoir lieu. Certes, le nombre d'intervenants sur une chaîne de transport complexifie le partage des responsabilités, mais les chargeurs et les sociétés de groupage sont-ils prêts à investir dans des mécanismes pour sécuriser leur supply chain ?

Troisièmement, les mesures de sûreté ne concernent que les navires de plus de 500 tonnes brutes alors que les moyens et petits navires peuvent aussi être utilisés à des fins terroristes. Rappelons que des actes de piraterie et de terrorisme sont principalement commis par ce type de navire. L'attaque contre le navire américain *USS Cole* en 2000 et celle contre le pétrolier français *Limburg* en 2002 en sont deux exemples.

Quatrièmement, l'hétérogénéité des systèmes de transmission des connaissances d'un port à l'autre complexifie davantage l'organisation des armateurs. Par exemple, les systèmes canadien et américain sont différents ; or les conteneurs arrivant aux ports canadiens pour être ensuite acheminés vers les Etats-Unis par la route ou le train doivent satisfaire les deux douanes. Le système européen (*EU-Intermodal Security Programme*) exige des procédures et des informations différentes de celles déjà demandées par les autorités américaines. Une harmonisation des procédures réduirait les coûts de transaction des armateurs et des chargeurs.

Finalement, la question peut se poser en terme d'équilibre entre les coûts de l'inaction et ceux des mesures de sûreté. D'après les autorités portuaires américaines, les coûts des mesures de sûreté compenseraient largement les pertes provoquées par une attaque poussant à la fermeture des ports et au renvoi des navires vers d'autres ports hors des côtes américaines. Ainsi, les pertes d'un attentat de ce genre s'élèveraient à environ 58 milliards de dollars au total pour les Etats-Unis, alors que les coûts d'adoption des règles édictées par l'OMI n'atteignent que 730 millions de dollars par an. Malgré ces chiffres, qui se veulent rassurants, la répartition des coûts et des responsabilités mérite une réflexion de la part de tous les intervenants de la chaîne de transport. Les coûts liés aux mesures de sûreté sont désormais une dépense dans le bilan des armements. Il s'agit donc de minimiser les retards et les perturbations des lignes maritimes afin de réduire les coûts supplémentaires que les armateurs et chargeurs assument en identifiant des mécanismes de contrôle moins coûteux ayant une couverture plus large, c'est-à-dire cherchant à faire des économies d'échelle qui profiteraient tant aux armateurs qu'aux chargeurs, autorités portuaires et douanières.

Erika Lopez Ponton (Doctorante Université Paris 1  
Panthéon Sorbonne)