

## Un demi-siècle de pavillon français (1960-2010)

**Bernard Dujardin**

Contrôleur général économique et financier (h), professeur à l'ENSTA

*« Les ramifications infinies et compliquées du commerce ont placé l'intérêt des sociétés hors des limites de leurs territoires et l'esprit du siècle l'emporte sur l'esprit étroit et hostile qu'on voudrait parer du nom de patriotisme. » Benjamin Constant - 1814*

De 1945 à 1960, l'économie maritime est administrée. Le conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)<sup>1</sup>, organe de régulation du transport maritime, est chargé, à la fois, de répartir la pénurie de capacité de frets entre les opérateurs et de sécuriser les liaisons impériales nécessaires aux besoins logistiques de la colonie puis des guerres d'indépendance<sup>2</sup>. En 1964, la reconstruction d'après-guerre et la décolonisation de l'Empire français sont achevées.

La France s'est hissée au quatrième rang des nations exportatrices. À la même époque, les pays du Marché commun renoncent à l'imposition de droits de douanes dans leurs échanges commerciaux et s'engagent sur la voie de la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux. Le marché du transport maritime français, de marché de demande se transforme en un marché d'offre où l'opérateur le plus efficace en fiabilité, coût et délai l'emporte auprès des chargeurs.

<sup>1</sup> Créé en 1896, concomitamment avec la commission permanente du Conseil supérieur des colonies, dès lors que le Ministère de la marine et des colonies avait été scindé en deux en 1893.

<sup>2</sup> Loi n° 48-340 du 28 février 1948 portant organisation de la marine marchande :

« Art. 9. - Pour toutes les lignes ou fractions de lignes desservies par plusieurs armements français, le conseil supérieur de la marine marchande peut exiger que des accords de trafic interviennent entre les armements intéressés dans le cadre du plan général d'organisation, en vue d'assurer la meilleure utilisation de la flotte marchande.

Les accords de trafic entre les armements intéressés devront obligatoirement intervenir dans tous les cas où il s'agit de lignes couvertes par le monopole du pavillon. Ces accords doivent être immédiatement communiqués au conseil supérieur de la marine marchande. »

### *Le pavillon historique : un pavillon colonial*

Le pavillon du commerce naît de l'ambition coloniale : les liaisons intérieures de l'Empire français doivent être contrôlées pour sécuriser ses possessions. Le Trésor de la langue française définit le Pacte colonial comme un « système élaboré pour régler les relations douanières entre les colonies et les puissances européennes, par lequel le marché colonial est réservé à la métropole et le monopole du pavillon est réservé à la marine métropolitaine. 'Le pacte colonial, choquant en ce qu'il réservait tous les avantages à la métropole fut supprimé par l'Angleterre en 1850.' (Romeuf t.2 1958) ».

Du cuisant revers subi lors de la guerre d'Indépendance, Londres sait tirer la leçon. Dès la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le droit colonial - *corn laws* et *navigation laws* - est détricoté. Le Red Ensign va en conséquence dominer les relations océaniques jusqu'en 1914. Le White Ensign va l'y aider : il est le bras armé d'une politique qui, d'une part, décrète dès 1815 la lutte contre la traite des esclaves (tout navire négrier quel que soit son pavillon est dorénavant arraisonné et saisi), d'autre part, protège haut et fort la doctrine de la liberté des mers de Grotius, source du libre-échange qui s'affirme dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et qui renâtra à la fin du XX<sup>e</sup> siècle sous le nom de mondialisation. Pendant plus d'un siècle, « *Rule, Britannia! Britannia, rule the waves* ».

Face à cette situation, la France - quelles que soient ses institutions monarchique, impériale, républicaine ou « étatique » - se raidit sur une attitude colberto-rigide qui a pour conséquence de maintenir la flotte de commerce dans un état de dépendance vis-à-vis de la traite<sup>3</sup> coloniale. La flotte sous pavillon français est exclusivement vouée au transport bilatéral entre la France et ses colonies en priorité, entre la France et les pays étrangers ensuite. Le marché des trafics tiers lui est étranger. Les guerres coloniales de la fin de l'Empire français entre 1945 et 1962 connaissent l'éphémère apogée d'un pavillon tricolore hissé au quatrième rang mondial. Les cargaisons réservées et les marchés publics de fret militaire entre les ports hexagonaux et ultra-marins mobilisent un pavillon puissant.

### *Un pavillon colonial dans un monde sans colonies*

La décolonisation conduit à l'indépendance les possessions françaises. La fin du monopole colonial aurait dû conduire à une mue profonde du droit d'immatriculation des navires. Or les juristes français de la conquête coloniale ont posé comme intangible le principe d'un pavillon civil conférant au navire un statut de territoire national. Sa logique est : le navire est un pont entre deux territoires de l'Empire. Sur ce « pont », s'applique le même corpus juridique (*jus loci*) que dans l'établissement d'une entreprise implanté sur le sol français. Des aménagements sont acceptés pour tenir compte du fait de la distance qui sépare le navire de l'autorité publique. Ainsi le chef de bord d'un cargo se voit déléguer par l'État des fonctions régaliennes en droit civil et pénal afin que soit respecté le principe napoléonien qui confie sur le sol français le maintien de l'ordre public à un représentant de la puissance publique.

La classe politique a accepté, parfois avec réticence, mais a accepté *in fine* de

3 Action de faire venir, de transporter. In Le Petit Robert.

donner leur indépendance aux colonies. Elle a refusé de l'accorder au pavillon français. Il en résulte que le droit du pavillon est resté inchangé, contraint par l'environnement social conventionnel et de droit public qui s'était construit sous le parapluie protectionniste du pacte colonial. Quand André Malraux écrit : « *Toute colonie naît avec un signe de mort au front.* », il signifie également : « *Tout pavillon colonial naît avec un signe de mort au front.* » Sur les navires civils battant pavillon colonial, s'appliquent les 40 heures, les 39 heures, puis les 35 heures, les congés de cinq semaines et la retraite à 55 ans. Le droit national s'ajoute aux conventions internationales pour peser sur le pavillon et le rendre incapable de soutenir la concurrence des autres pavillons. Comme René Girard le fait observer, la logique du désir mimétique peut produire des conduites apparaissant comme des recherches volontaires de l'échec.

Le politique va tenter de pallier ce handicap en maintenant des pratiques du temps des colonies : cargaisons réservées (pétrole, aide alimentaire, transports d'État vers les collectivités d'outre-mer) et trafics protégés (desserte de la Corse, banane antillaise). Dans le secteur du pétrole brut, la loi de 1928 maintient un trafic réservé au nom de l'indépendance énergétique de la France. Ce secteur fait du tonnage comme l'illustre l'aventure sans avenir des quatre navires citernes français de 500 000 tonnes : en 1976, notre pays construit et arme les plus grands navires du monde, sans qu'il y ait un marché à leur taille. Ces expédients ne sont pas suffisants pour que la France puisse se prémunir d'une concurrence de son pavillon, qualifiée de déloyale. Il faut alors y superposer des subventions publiques et puis plus subtilement, mettre en place de nouvelles pratiques sur les anciennes routes impériales d'Afrique noire, grâce aux liens privilégiés que l'ancienne puissance de tutelle entretient avec ses anciennes colonies.

Les subventions sont de trois natures. Les deux premières concernent l'ensemble des armements. D'une part, les contribuables sont invités à leur apporter des aides financières à l'investissement (jusqu'à 10 % du prix d'acquisition du navire) et un soutien bancaire par bonification des intérêts des emprunts dont le taux est plafonné à 8,5 % ce qui en ces temps anciens d'inflation à deux chiffres, permet aux armateurs de payer leurs navires avec de l'argent emprunté à taux négatif. Ce soutien n'est pas sans contrepartie. Les armateurs sont priés de commander leurs navires dans des chantiers français. D'autre part, les cotisants du régime général de sécurité sociale sont invités à combler le déficit du régime exorbitant du droit commun de protection sociale des marins. Les troisièmes subventions sont moins visibles. Elles s'emploient à recapitaliser le déficit récurrent des entreprises d'armement nationalisées (CGMF et SNCF).

Le paquebot *France*, fleuron de la construction navale et de l'armement national construit avec l'argent public est obsolète dès sa mise en service en 1962, qui coïncide avec l'entrée en ligne du Boeing 707-120B sur le marché transatlantique des passagers et l'avènement du transport aérien de masse. La mise à la chaîne de ce magnifique objet d'art au « quai de l'oubli » en 1974 est un traumatisme pour la communauté maritime. La flotte marchande française sous pavillon connaît alors de graves problèmes d'emploi secoués de violents mouvements sociaux. Ces événements médiatisés cachent le dépavillonnement des navires des classes les plus banales (cargos, vraquiers...) vers des cieus plus cléments, la disparition de nombreux

armements dans des fusions restructurations qui masquent pudiquement leur liquidation et surtout l'évaporation dramatique de l'emploi de navigants français.

Pour les routes maritimes vers l'Afrique, la France déploie à Genève un activisme remarqué dans la rédaction du Code de conduite des conférences maritimes sous les auspices de la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), signé en 1974 et entré en vigueur le 6 octobre 1983. Le partage du trafic des conférences de lignes régulières, selon la règle 40 % / 40 % / 20 % entre armements des deux pays commerçant bilatéralement et ceux des pays tiers est la dernière tentative - que l'on peut rétrospectivement qualifier de néocoloniale - d'assurer des cargaisons réservées au pavillon. L'argumentaire de ce partage de trafic s'habille d'un idéal tiers-mondiste de défense des pavillons des pays fraîchement décolonisés.

### *La construction européenne incompatible avec un pavillon colonial*

La montée en puissance de la Communauté européenne est conduite par la logique de l'ouverture des frontières d'abord au sein de l'Europe, ensuite au niveau mondial. L'industrie française du transport maritime et son administration de tutelle y sont mal préparées.

L'exception française s'inscrit pourtant dans le respect du droit international. La convention des Nations unies sur le droit de la mer de Montego bay stipule « *qu'il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.* » La France joue un rôle majeur dans la rédaction au sein de la CNUCED de la Convention des Nations unies sur les conditions de l'immatriculation des navires, adoptée à Genève le 7 février 1986. Ce texte fixe bien le contenu de ce lien substantiel. Il n'est pas à ce jour entré en vigueur. Il ne le sera jamais<sup>7</sup>. Le Conseil européen des ministres des transports n'autorise pas les États membres à signer cette convention. Il juge qu'elle est contraire au principe de libre circulation intra-communautaire. La définition du lien substantiel entre l'État et le navire ne subsiste en conséquence que dans chaque droit national qui l'encadre avec précision (comme en France) ou non sans qu'il soit opposable aux États tiers.

Le droit européen ne connaît pas le pavillon. Il ne connaît que les personnes et en ce domaine, les armateurs européens. Que ceux-ci usent d'un pavillon ou d'un autre, d'un pavillon d'un État membre ou d'un autre, est indifférent au droit européen. Quand la Commission annonce qu'elle va poursuivre la compagnie Hyundai Merchant Marine pour pratiques concurrentielles déloyales et que les navires de cette compagnie sont affrétés en cours de voyage par un armateur français, elle perd alors tout moyen de sanction sur ces navires dans les ports européens parce que l'opérateur est communautaire.

Tout aussi grave, le Code de conduite des conférences maritimes porte en lui les germes de son inapplicabilité. Bruxelles le rappelle brutalement à la France. Le 13 mars 1992, la Commission européenne condamne l'armement Delmas-Vieljeux pour entrave à la concurrence sur son réseau africain. Si le règlement européen 4056/86 à la demande

7 Seuls 11 États ont ratifié la convention à ce jour dont aucun n'appartient aux 35 premiers pavillons. La dernière ratification, celle de la Bulgarie date du 27 décembre 1996, avant que ce pays ne soit admis dans l'Union européenne..

expresse de la France exempte en bloc les conférences maritimes de l'interdiction de pratiques commerciales restrictives, vingt ans plus tard, le règlement 1419/06 l'abroge pour signifier la fin du système conférenciel. Les conférences maritimes sont déclarées illégales pour les échanges à destination et en provenance des ports communautaires au terme d'une période de transition qui s'achève le 18 octobre 2008.

La Commission européenne a essayé de tempérer les conséquences de l'ouverture des frontières à la demande de Paris, par la mise en place d'un dispositif de préférence européenne en faveur des pavillons des États membres. En 1989, elle propose non pas la création d'un pavillon européen comme il est souvent affirmé, mais d'un registre international au commerce communautaire sous le nom d'Euros. La France est le seul pays européen à pousser dans cette voie et ses mandants sont invités à défendre dans la négociation un alignement des conditions d'immatriculation de ce registre sur l'étalon Port-aux-Français - en proposant notamment un *numerus clausus* de 35 % de personnel européen sur les navires du registre Euros. Les pays maritimes européens les plus puissants Danemark et Grèce s'y opposent. Royaume-Uni, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne et Italie dont les pavillons n'ont pas le handicap d'un passé de monopole colonial s'alignent sur ces deux pays, considérant que toute régulation spécifiquement communautaire de leur pavillon au commerce condamnerait leur compétitivité. La doctrine qui prévaut finalement à Bruxelles est qu'il n'y a de régulation acceptable que formalisée par les organisations relevant des Nations unies : l'Organisation maritime internationale et l'Organisation internationale du travail. Le registre Euros meurt avant d'avoir vu le jour.

Mais la doctrine européenne a également un aspect positif. Dès lors que le droit commun applicable au navire européen est celui du droit international, le navire est assimilé à un établissement industriel expatrié. Les bénéfices que son exploitant en tire ne sont donc pas imposables en Europe. Les États membres peuvent en conséquence - suivant la pratique initiée aux Pays-Bas sur le modèle des redevances perçues par les pays de libre immatriculation - détaxer l'activité du navire sous pavillon et le soumettre à un droit d'enregistrement appelé en France « taxe annuelle au tonnage ».

Par ailleurs, s'appuyant sur l'Europe, l'industrie nationale du raffinage obtient la réduction drastique des contraintes de la loi de 1928 l'obligeant à détenir une capacité de transport sous pavillon français égale à 66 % du volume de ses importations. La loi de 1992 fait un effort de quasi normalisation du pavillon français en matière de cargaison réservée. Elle ne supprime pas la loi de 1928 : elle en allège les contraintes. Ce texte a pour conséquence d'entraîner la disparition totale des armements français sur le secteur du brut et de continuer à justifier les fermetures de raffineries sur le sol français. La politique industrielle de conversion profonde qu'obligent les nouvelles normes écologiques conduit les sociétés de raffinage à délocaliser leur centres de production dès lors qu'il s'agit de remplacer des unités de craquage devenues obsolètes par une nouvelle génération. La dernière opération en date concerne Dunkerque.

Curieux effet de bande de la loi de 1992, celui de voir un navire contrôlé par des intérêts belges sous pavillon français le *Limburg* victime d'un grave attentat terroriste le 6 octobre 2002 dans les eaux territoriales du Yémen. Les analyses de risques concluent que cet accident était évitable avec un pavillon moins ostensible, libérien par exemple.

*Les tentatives de renverser le cours du déclin*

La question est pour la France de disposer d'un pavillon de qualité, concurrentiel. L'objectif de qualité est tenu, celui de concurrentiel ne l'est pas. Au début des années soixante-dix, afin de permettre au pavillon français de s'inviter dans l'*offshore* pétrolier qui s'internationalise en essaimant hors du golfe du Mexique, le registre du territoire d'outre-mer de Djibouti<sup>5</sup> est chargé d'accueillir les flottes des armateurs français de ce secteur. La preuve est faite qu'un pavillon français décolonisé peut vivre et prospérer.

Suivant cet exemple, aux antipodes, en 1974, face à la domination des pavillons rouges à Union Jack venus d'Australie et de Nouvelle Zélande, Jean-Gabriel Eriau, haut-commissaire de France dans le Pacifique, demande au chef du service des affaires maritimes du Territoire de la Nouvelle Calédonie et dépendances de trouver une réponse à l'absence de pavillon français dans le grand Océan. Les dérogations de « touchés »<sup>6</sup> (dont la survivance juridique est un vestige vivant du pacte colonial) sont accordées aux navires du registre d'immatriculation de Mata Utu (île de Wallis). Cette flotte va dominer le transport maritime dans le Pacifique sud pendant quinze ans. *L'Île de Lumière* de Médecins sans frontière, chargé de sauver les *boat people* qui fuient le Vietnam en sera le navire amiral.

Face à l'irrésistible déclin du pavillon qu'accélère la politique sociale de la première moitié des années quatre-vingt, le plan marine marchande de 1986 tente d'apporter une réponse. Un registre est créé à Port-aux-Français dans des conditions de droit contestables. Dans la quinzaine qui suit l'annonce de la mise en place de ce registre, l'administration norvégienne qui a à faire face à la même époque à une fuite devant son pavillon, rend visite à l'administration française. Elle en conclut que le livret de l'opéra est bon mais que la partition est mauvaise parce que le projet n'externalise pas le pavillon. Trois mois avant que la réglementation du registre des Terres australes et antarctiques françaises soit publiée, le Norwegian international ship register (NIS) est ouvert à Bergen, son port d'attache. Les textes sont formalisés en norvégien et en anglais. Un quart de siècle plus tard, ce registre est florissant alors qu'en France, le « Port-aux-Français » fruit d'une construction juridique batarde fait long feu, remplacé en 2005 par son clone hexagonal, le registre international français de Marseille (RIF) rapidement condamné comme *flag of convenience* par l'International tradeworkers federation (ITF). Et le pavillon français de poursuivre ainsi une carrière de pavillon en voie de disparition.

La dernière et vaine tentative est celle du sénateur de Saint-Pierre & Miquelon Albert Pen. Il fait voter avec le concours d'un Sénat dans l'opposition conduit par le maritimiste Josselin de Rohan, l'article 55 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993. Ce texte donne à la collectivité de Saint-Pierre & Miquelon la capacité juridique de créer un registre d'immatriculation au commerce. L'objectif, tel qu'il est porté par

5 À l'indépendance de Djibouti en 1977, ce registre est transféré à Port-aux-Français.

6 Article 3 du décret n° 60-600 du 22 juin 1960 relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer de la République : « Le navire doit être immatriculé dans un port où il est exploité, c'est-à-dire, sauf dérogation accordée par décision conjointe du Ministre chargé des territoires d'outre-mer et du Ministre chargé de la marine marchande, dans un port touché par le navire au moins une fois par semestre et où l'armement a son siège ou une agence. »

le conseil général de l'époque, est de créer de nouvelles ressources grâce aux droits d'immatriculation à percevoir et de donner au pavillon français l'opportunité de se développer outre-Atlantique. Le registre transatlantique de Saint-Pierre (RTSP) devait être formalisé en langues française et anglaise. La collectivité territoriale rêvait d'installer des guichets d'immatriculation dans les consulats généraux de Montréal et de New York. Las, l'administration, à la demande du ministre chargé des transports, sollicite de la section consultative des travaux publics du Conseil d'État une interprétation de cette initiative parlementaire ultra-atlantique. Le Palais royal argumente le 1<sup>er</sup> février 1994 en faveur d'une non signification de ce texte. Le pouvoir législatif est vaincu<sup>7</sup>. Ce texte est abrogé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007.

### *Histoire inachevée du pavillon*

**L**e 17 mars 2011, devant le Conseil supérieur de la marine marchande, le Secrétaire d'État chargé des transports Thierry Mariani constate : « *La flotte de transport sous pavillon français compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 216 navires de plus de 100 UMS. Les indicateurs sont donc à la baisse : - 11,5 % en nombre et - 10 % en jauge... Ces chiffres - disons très inquiétants - posent la question de l'avenir du registre international français (RIF), et au-delà de la pertinence de la politique que nous menons pour maintenir le pavillon français.* »

De 1964 à nos jours, avec une courte rémission entre 1995 et 1997 pendant laquelle le quirat avait été institué et une interprétation positive du droit national avait été appliquée par l'administration, le pavillon français descend la pente d'un déclin inexorable. Dans le temps même où le volume du transport maritime est multiplié par quatre, le nombre d'officiers français de la marine marchande est divisé par quatre. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, la CNUCED classe le pavillon français au 25<sup>e</sup> rang mondial des pavillons nationaux (pavillons de libre immatriculation exclus). Sa part du tonnage mondial qui était de 3,9 % au 1<sup>er</sup> janvier 2003 n'est plus, sept ans plus tard, que de 2,6 % soit une baisse relative de son importance mondiale d'un tiers. Il y a un demi-siècle, 5,6 % de la population mondiale d'officiers de la marine marchande étaient de nationalité française. En 2009, 3 500 Français occupent moins de 7 % des 517 000 emplois d'officiers offerts par le transport maritime international.

Il n'est nullement écrit que le pavillon français est condamné et que le droit qui le formalise doit poursuivre sa course vers le cimetière des législations parfaites et parfaitement inutiles. Depuis la fin de la IV<sup>e</sup> République et de l'Empire français, le pavillon au commerce est, peut-on dire, victime d'une exception juridique française : la recherche d'un compromis bâti sur l'unanimité de parties aux opinions divergentes. Cela a conduit à des demi-mesures aussi peu efficaces que l'absence de mesures. Le principe de réalité démontre en Norvège son efficacité : la constante croissance de l'emploi de capitaines et d'officiers de la marine marchande norvégiens dans la flotte de commerce mondiale a été entraînée par le NIS. Ce principe peut et doit s'appliquer au pavillon français.

<sup>7</sup> Article 55 de la loi n°93-1 du 4 janvier 1993 : « *Le conseil général exerce, en matière d'immatriculation des navires armés au commerce, les responsabilités et les compétences attribuées à l'État.* »