Le registre d'immatriculation de Wallis et Futuna Un atout pour le pavillon français

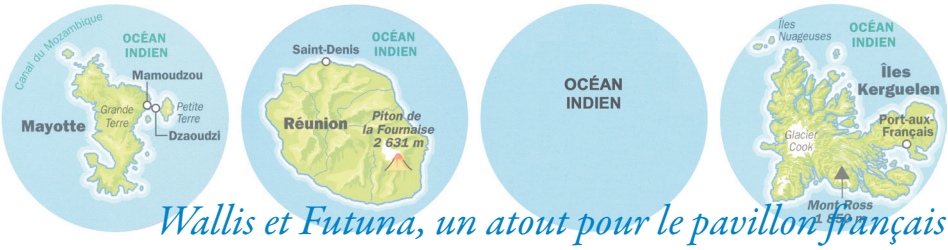
Robert Laufoaulu
Sénateur de Wallis et Futuna

Les îles de Wallis et Futuna ne sont connues en France que de ceux qui ont quelques réminiscences de leur scolarité en géographie et des collectionneurs de timbres-poste. Quand le soleil se lève sur la République, il commence par se lever sur nos îles à l'est de la ligne de changement de date[1]. L'océan fait partie du quotidien de nos îles. Ses ressources apportent une nourriture indispensable aux populations. Les Uvéens et Futuniens font partie du peuple de l'Océan. Notre Histoire est intimement liée à la mer. Nos ancêtres sont arrivés sur ces îles avec le grand mouvement migratoire polynésien à travers le Pacifique. L'art de la navigation océanique y est pratiqué depuis plusieurs millénaires. Encore récemment, au XVIII[e] siècle, un groupe de Wallisiens émigre sur l'atoll nord de l'archipel des Loyauté en Nouvelle-Calédonie après une navigation de 2 500 milles, Ouvéa dont le nom est celui d'Uvéa que nous donnons à Wallis.

Mais l'Océan dans nos îles est plus ressenti comme ce qui nous sépare du monde que comme ce qui nous y unit. Ni Wallis, ni Futuna ne sont sur les routes du commerce maritime. Si pendant la Seconde Guerre mondiale, au tout début de la reconquête du Pacifique, le lagon wallisien a servi de *hub* logistique aux forces américaines, c'est parce que les stratèges de Washington avaient décidé de stopper l'avance japonaise à Guadalcanal dans le groupe des îles Salomon. Wallis se trouve à mi-distance de ce champ de bataille et de Pearl Harbor à Oahu (îles Hawaï).

L'absence de vocation portuaire internationale de nos îles n'a pas été un obstacle à leurs ambitions maritimes naturelles. Le port d'immatriculation de Mata Utu est aujourd'hui après Marseille le second registre de navires battant pavillon français, armés au commerce international.

1 Wallis et Futuna sont placés entre les méridiens 176° et 178° ouest.



Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français

Historique du registre des navires du commerce de Mata Utu

Ce registre a une quarantaine d'années[2]. Son émergence date du début des années soixante-dix. À ses origines, il est animé et géré par le haut commissaire de la République dans l'Océan Pacifique et aux Nouvelles-Hébrides, chef du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, pour répondre aux besoins de l'armement français dans le Pacifique dont les principaux sont deux Calédoniens et un Polynésien. L'objectif est de disposer d'une immatriculation sous pavillon français de haute qualité technique (strict respect des conventions internationales ratifiées par la France et des règles de sécurité maritime françaises) couplée à des conditions d'armement compétitives face à la concurrence parfois déloyale exercée par les pavillons de complaisance qui acceptent de laisser naviguer des navires sous normes et qui à l'époque, flottent sur les seuls bâtiments à faire les liaisons interinsulaires du Pacifique sud. Le registre de Mata Utu permet l'épanouissement d'une flotte française dans l'Océan Pacifique dont le fleuron sera le navire-hôpital *Île de Lumière*, armé par Médecins sans frontière (à l'initiative du docteur Bernard Kouchner, futur ministre de la République) pour sauver des *boat-people* dans le golfe du Tonkin dans les années 1979-80.

Le développement du registre d'immatriculation de Port aux Français qui débute fin 1986 et qui est destiné à satisfaire la compétitivité internationale du pavillon national, restreint le champ du registre de Mata Utu. Celui-ci va alors dans les années quatre-vingt se redéployer en accueillant notamment les paquebots de croisière et prendre une dimension mondiale et non plus limitée au seul Océan Pacifique.

La mise en place du registre international français (RIF) par la loi du 3 mai 2005 porte un coup fatal au registre de Port aux Français dont la disparition est explicitement programmée. Que devient dès lors le registre de Mata Utu ? Pendant la longue phase de préparation de cette loi, je suis amené au Sénat le 27 novembre 2003 à faire part au ministre chargé de l'Outre-Mer de mon inquiétude à propos de l'immatriculation des navires à Wallis et Futuna, les armateurs français à la croisière risquant de ne pas maintenir l'immatriculation de leurs navires à Wallis et Futuna si le code des pensions de retraite des marins français et certaines dispositions du code du travail s'appliquaient sur le territoire. La ministre de l'outre-mer, Brigitte Girardin à l'époque, m'a alors répondu que l'ordonnance prévue par la loi de programme n'a pour seul objet que de clarifier certaines dispositions et nullement de remettre en cause le régime existant du registre d'immatriculation.

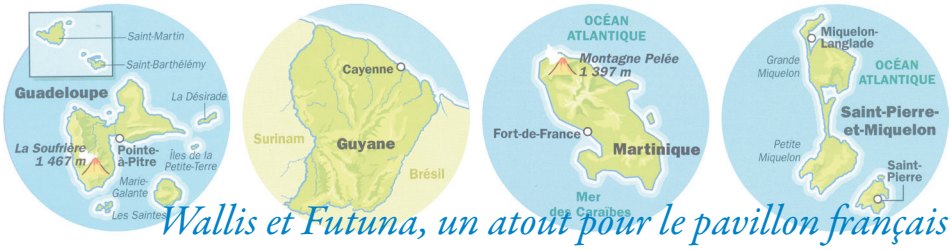
Une fois le RIF institué, en l'absence d'une politique explicite du gouvernement,

2 Lire l'article de Jean Emmanuel Sauvée dans la Revue Maritime n° 469 de juillet 2004 ou à : http://ifm.free.fr/htmlpages/pdf/2004/469-3-wallis.pdf. NdR

Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français

les armateurs connaissent des difficultés pour enregistrer leurs navires à Mata Utu. L'administration centrale semble interpréter le RIF comme étant de caractère monopolistique et souhaiter voir le registre d'immatriculation de Mata Utu se cantonner à l'immatriculation des seuls navires de commerce desservant les ports du Territoire des Îles Wallis et Futuna. Autant dire que cette approche implicite aurait conduit à faire disparaître le registre de Mata Utu : l'unique navire qui dessert actuellement le territoire est un navire battant pavillon de Singapour. Aussi, notre député Victor Brial dépose-t-il à l'Assemblée nationale une question écrite destinée au ministre chargé de la Mer le 22 novembre 2005 pour clarifier la situation. Il rappelle que le registre français de Wallis et Futuna « regroupe environ trois cents marins français pour plus de six navires » et qu'il « représente un instrument efficace et compétitif de renommée nationale et internationale dans le monde maritime. Il note qu'à plusieurs reprises, [les élus] ont exprimé auprès de son ministère mais également auprès du ministère de l'outre-mer [leurs] inquiétudes sur le maintien de ce dispositif et son vœu pour que le Gouvernement puisse le conforter et le promouvoir ». « Il souhaite être informé des orientations données par le Gouvernement pour sécuriser et soutenir le registre d'immatriculation de Wallis et Futuna, après la mise en place récente du registre international français. » La réponse demandera sept mois de réflexion, ce délai traduisant les débats internes à l'administration que le ministre chargé des transports, Dominique Perben à l'époque, arbitre dans sa réponse du 6 juin 2006 : « ...Le registre [] de Wallis et Futuna, du fait de ses caractéristiques favorables, a été utilisé pour développer le segment particulier des gros navires de croisière. Il permet ainsi d'apporter une réponse adaptée pour ce segment spécifique d'activités avec des aides fiscales possibles, un encadrement social spécifique et des perspectives de redevances pour le Territoire... Le RIF créé par la loi du 3 mai 2005, destiné à remplacer le registre des TAAF pour les navires de commerce est ouvert aux navires actuellement immatriculés au registre de Wallis et Futuna (navires transporteurs de passagers n'assurant pas de lignes régulières). Un dispositif particulier relatif aux casinos a ainsi été créé pour le RIF. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi RIF il avait été clairement indiqué que le nouveau registre RIF ne visait pas à mettre fin au registre de Wallis et Futuna au contraire du registre TAAF dont le volet navires de commerce doit disparaître dans les deux ans de la promulgation de la loi RIF. Par ailleurs le registre Wallis et Futuna ne fait pas l'objet de difficultés particulières. À ce stade le guichet unique du RIF n'a d'ailleurs pas eu de demande de transfert des navires du Wallis et Futuna vers le RIF. Le RIF et le registre Wallis et Futuna, chacun avec ses caractéristiques et ses atouts particuliers, offrent ainsi des possibilités diversifiées pour immatriculer. »

Cette réponse est relativement ambiguë. Dans un premier temps, elle semble



Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français

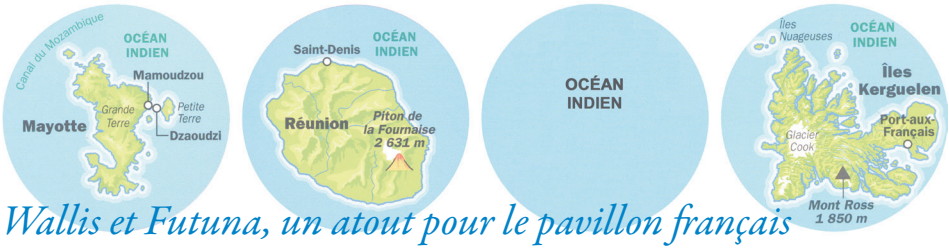
Port de Mata Utu (à marée haute)

vouloir restreindre l'emploi du registre de Mata Utu qui serait apparemment dorénavant cantonné à une catégorie de navires - sans qu'aucun texte juridique ne le précise - à savoir « les navires transporteurs de passagers n'assurant pas de lignes régulières » n'ayant pas de casino. Dans un second temps, notre registre tout comme le RIF offrent des possibilités diversifiées pour immatriculer.

Paradoxalement si le RIF et seulement le RIF est en mesure d'accueillir des paquebots de croisières disposant de casinos, aucun paquebot de croisière n'a été enregistré à ce jour sur ce registre. Le *Paul Gauguin* qui opère dans l'archipel polynésien, autrefois enregistré à Mata Utu, est dorénavant immatriculé à Nassau sous le pavillon des Bahamas. Les sept navires de croisière actuellement sous pavillon français sont tous enregistrés à Mata Utu ainsi que deux pétroliers transporteurs de produit. Ce faible nombre de navires témoigne du manque d'enthousiasme de l'administration à promouvoir un registre susceptible de renforcer la présence du pavillon français sur les mers du globe.

Modalités techniques de contrôle du registre de Mata Utu

Le décret du 22 juin 1960 portant règlement d'administration publique et relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer de la République fixe les conditions d'immatriculation des navires dans les territoires ultra-marins de la Communauté créée par la Constitution de 1958. Placé au cœur du dispositif réglementaire, l'article 3 crée une obligation de toucher dont la nature est un héritage direct du pacte colonial : « Le navire doit être immatriculé dans un port où il est exploité, c'est-à-



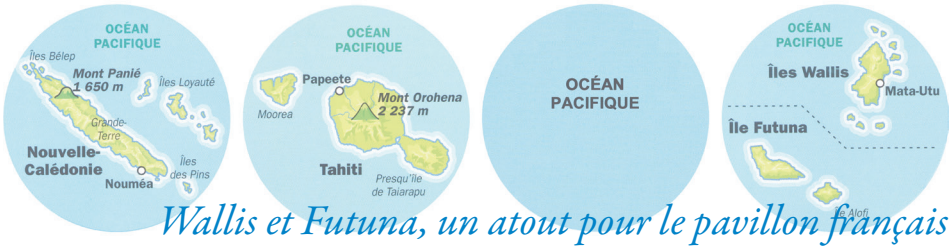
Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français

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. »

L'objectif de l'obligation de toucher un port du territoire dans lequel le navire est immatriculé visait à l'époque à protéger les trafics sous monopole de pavillon effectués par les armements métropolitain, que la décolonisation et la construction européenne ont fait disparaître depuis. Armé aux conditions salariales de l'Afrique noire, un navire de commerce sous pavillon français risquait en effet de mettre à mal l'emploi des Métropolitains dans la flotte de commerce sous pavillon français desservant la côte occidentale d'Afrique. Afin de contrôler les flottes ultramarines potentielles, le décret crée un lien opérationnel du navire immatriculé avec le territoire d'immatriculation sauf dérogation accordée par décision conjointe du Ministre chargé des territoires d'outre-mer et du Ministre chargé de la marine marchande. Ces dérogations furent très rares sauf à Djibouti dont le registre d'immatriculation servit à accueillir la flotte de servitude des industries pétrolières *offshore* jusqu'à l'indépendance du territoire en 1977. Ces navires furent alors réimmatriculés sur le registre de Port aux Français qui a, par ailleurs, accueilli entre 1986 et 2005 (à nouveau par dérogation) les navires de charge du commerce international sous pavillon français.

Le décret du 22 juin 1960 ne s'applique ni en Nouvelle-Calédonie ni en Polynésie française où les régimes d'immatriculation des navires relèvent des compétences des gouvernements des collectivités territoriales concernées. Il ne reste en vigueur aujourd'hui que dans le Territoire des Îles Wallis et Futuna et dans le Territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

L'attraction d'un registre ultra-marin dépend des conditions de gestion du régime de dérogation. Depuis longtemps, l'indépendance des colonies africaines et la libéralisation du trafic maritime international puis celui du cabotage national par la législation européenne rend obsolète l'article 3 du décret... mais il subsiste. Au début des années soixante-dix, quand le haut commissaire de la République ouvre le registre de Mata Utu aux navires du commerce international, après consultation des ministres concernés, il convient avec les élus du territoire d'un *modus vivendi* opérationnel qui respecte leur pouvoir décisionnel et qu'est chargé d'appliquer le chef du service des affaires maritimes à Nouméa. La décision de dérogation de toucher est prise localement par le haut commissaire, délégué du gouvernement, après consultation et sur avis conforme du président de l'Assemblée territoriale qui signe un arrêté à ce titre. La consultation du représentant élu des Îles Wallis et Futuna affirmait le principe institutionnel de la responsabilité statutaire du territoire d'outre-mer. Cette procédure fonctionnait à la satisfaction de l'État et du territoire.



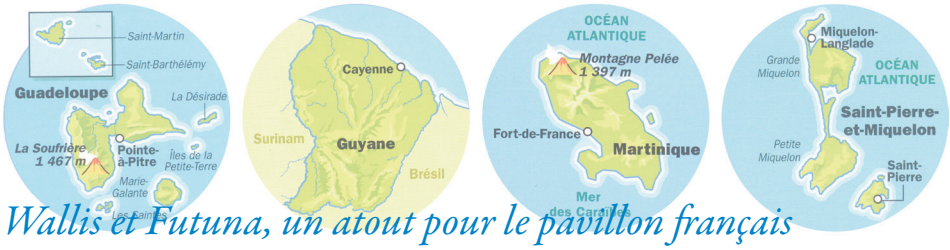
Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français

Ce dispositif n'est pas remis en cause par les gouvernements successifs. Mais, l'évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer dans le Pacifique conduit à détacher progressivement le territoire d'outre-mer de Wallis et Futuna de la tutelle du haut commissaire à Nouméa. Dès 1981, le haut commissaire de la République dans l'Océan Pacifique devient haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Puis en 1987 l'administrateur supérieur de Wallis et Futuna devient préfet de plein exercice. Il en résulte que le service des affaires maritimes de Nouméa - chargé d'immatriculer les navires à la demande du gouvernement de Nouvelle Calédonie - perd ses compétences à Wallis et Futuna et qu'en l'absence de service local, le registre de Mata Utu est piloté par les services centraux parisiens. Jusqu'en 1997, sous la gouverne de Bernard Pons, ministre de l'équipement chargé de la Mer, la doctrine de respect du principe de responsabilité du territoire d'outre-mer a été scrupuleusement observée et ceci d'autant plus naturellement que d'expérience ultramarine, Bernard Pons savait que ce registre faisait partie des rares ressources propres au territoire. Mais depuis la mise en place du registre international français (RIF) à Marseille, l'administration ne semble plus se placer dans le même schéma d'application. C'est par hasard que les élus wallisiens ont appris qu'un refus de dérogation avait été opposé récemment à l'immatriculation d'un navire à passagers sans que le président de l'Assemblée territoriale ait été informé au préalable de la demande de l'armateur.

Vers la consolidation du registre de Mata Utu

Le registre d'immatriculation des navires de Mata Utu est-il de nos jours encore utile alors même qu'existe le RIF ? Il est légitime que cette question soit posée et c'est en tant qu'élu national que je la pose. Si le RIF répondait à tous les cas de figures d'un armement à la recherche du meilleur outil compétitif face à la concurrence mondiale, alors depuis plus de six ans - la loi a été promulguée le 3 mai 2005 -, la flotte de commerce sous pavillon français se serait rapidement développée et la flotte expatriée sous contrôle des armateurs français aurait été en grande partie rapatriée. Il n'en a pas été ainsi. Pour ne prendre que l'année 2010, le port en lourd de la flotte sous pavillon a régressé de 5 %. Le ministre des transports Thierry Mariani s'en inquiète au printemps dernier à juste titre devant le Conseil supérieur de la marine marchande.

L'effet de *booster* sur le pavillon, attendu du RIF, n'a pas joué. La cause n'en est pas que l'ITF (International Tradeworkers Federation) l'ait classé parmi les pavillons de complaisance (*flag of convenience* - FOC). Ce serait donner trop d'importance à la gesticulation syndicale. En fait, le RIF répond à certains besoins de la flotte marchande nationale, tels que l'armement des porte-conteneurs océaniques, des câbliers... mais pas



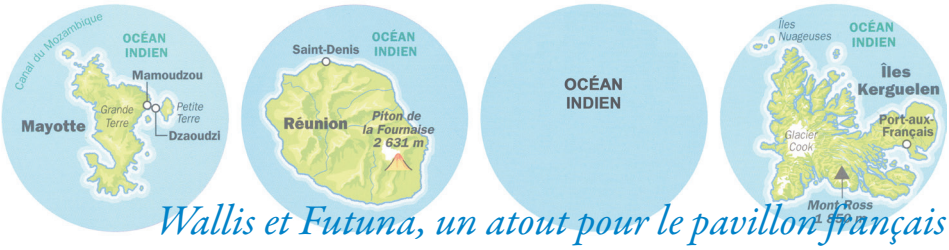
à tous ses besoins. Ainsi il n'est pas conçu pour l'armement de paquebots de croisière comme le montre l'absence de navires de ce type dans ce registre et il est peu adapté aux navires de vrac sec et liquide, à l'exception des transporteurs de brut devant répondre à l'obligation de capacité de transports des raffineurs[3].

Un regard objectif sur la situation montre que le registre de Mata Utu est une véritable chance pour le pavillon français au même titre que les pavillons ultra-marins du Royaume-Uni. Il ne peut pas cannibaliser le RIF – ce qui semble être la crainte de certains fonctionnaires des affaires maritimes : le nom de Marseille inscrit sur la poupe des navires de ce registre possède plus de prestige que celui de Mata Utu ! Par contre, l'immatriculation de Wallis et Futuna est non seulement en mesure de récupérer si les armateurs y sont invités par l'administration, les navires qui quittent le pavillon français pour d'autres pavillons plus compétitifs, mais également d'attirer des opérateurs étrangers pour lesquels le pavillon français peut apparaître attractif en raison de sa qualité.

Jetée du Port de Mata Utu (à marée basse)

L'immatriculation de Mata Utu a une double vocation, être celle de la flotte française « non stationnaire » du Pacifique et celle des navires pour lesquels les registres des ports métropolitains et le RIF se révèlent inadaptés : navires de croisières, vraquiers, *feeders*... sans compter les navires d'autres secteurs comme ceux de la plaisance professionnelle et de certains services maritimes *offshore*. À titre d'exemple, la compagnie française Technip - peu connue en France comme armateur - opère ses navires poseurs de *pipelines* sous-marins sous pavillon des îles Marshall pour les fréter dans le monde entier et

3 Cette disposition de la loi de 1992 est artificielle : aujourd'hui, aucun armement français n'opère dans le brut, laissant aux raffineurs le soin de respecter la loi de 1992 avec le concours d'armements étrangers.



notamment en mer du Nord. Le RIF, en effet, avec ses restrictions à l'emploi de citoyens non européens est un handicap pour embarquer des techniciens de conduite nord-américains. L'immatriculation de Mata Utu répondrait aux besoins de cette compagnie.

Une critique formulée à l'encontre de l'immatriculation sur le registre de Mata Utu est le manque de visibilité sociale du décret du 22 juin 1960. Elle n'a pas lieu d'être avec la ratification par la France de la Convention du travail maritime 2006 de l'Organisation internationale du travail et sa prochaine mise en application. Les opérateurs des navires enregistrés à Mata Utu seront tenus d'observer ce code universel du travail maritime.

À la question de l'utilité pour la France de disposer de deux registres d'immatriculation pour les navires de sa flotte internationale, la réponse ne peut être que positive : les deux registres RIF et Wallis et Futuna sont complémentaires. Le RIF offre des avantages pour les personnels navigants résidant en métropole et dans les DOM en matières fiscale (impôt sur le revenu réduit) et sociale (charges sociales patronales réduites à l'ENIM). Les navigants français des territoires d'outre-mer ne bénéficient pas de ces mesures. La principale contrainte du RIF est le plafonnement de l'emploi de non Européens à 65 % de l'effectif de l'équipage. Le registre de Mata Utu laisse l'armateur libre de recruter son personnel dans le monde entier, ce qui est un avantage à une époque où le déficit de personnel navigant qualifié de la flotte de commerce mondiale est en augmentation constante. Ce registre s'apparente en termes de qualité et de conditions d'exploitation au Norwegian International Ship register (NIS) sur lequel sont inscrits plus de 800 navires dont certains sont opérés par des armateurs français à comparer aux deux centaines sous pavillon français.

Renforcer la présence du pavillon français sur les mers du globe

Les temps sont venus de donner à la collectivité d'outre-mer de Wallis et Futuna la pleine responsabilité de son registre d'immatriculation. L'année des outre-mer a été mise à profit par l'État pour implanter un service des affaires maritimes à Mata Utu, qui vient compléter le service des douanes chargé de la francisation des navires. L'instruction des demandes d'immatriculation des armateurs peut dorénavant se faire sur place.

La France, cinquième exportateur mondial se place aujourd'hui au vingt-cinquième rang des puissances maritimes. L'avenir de son pavillon passe par une promotion de notre registre d'immatriculation à même non seulement de répondre aux besoins des entrepreneurs de transport maritime mais également grâce à une émulation bien comprise de renforcer l'attractivité du RIF.