Le pavillon français au commerce
Un pavillon en devenir

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

Soixante-douze pour cent du commerce extérieur de la France sont transportés par voie maritime. La valeur des échanges du pays, somme des exportations et des importations, par voie maritime tourne autour du quart du produit intérieur brut. D'où l'importance stratégique des liaisons internationales par voie maritime pour la santé de l'économie nationale. La sécurité d'une nation passe par la sécurité de ses approvisionnements et de ses exportations. Il est en conséquence compréhensible que le pouvoir politique s'exerce à savoir qui contrôle les vecteurs des flux maritimes (c'est-à-dire les flottes marchandes qui transportent les échanges extérieurs du pays) et comment. Il s'agit d'être le moins tributaire possible du bon vouloir de centres de décision extérieurs et des conditions techniques et commerciales qu'ils induisent, que celles-ci soient le fait d'armateurs privés ou publics étrangers, de syndicats revendicatifs ou d'aléas politiques. L'idée généralement admise dans le monde politique, entretenue par les leçons de l'Histoire, est de donner au pavillon de la flotte de commerce la fonction maîtresse de gardien de la souveraineté de l'État sur mer par analogie avec le pavillon de guerre. Cette idée est reçue.

Les échanges FAB-FAB[1] 2009 de services de transports mesurés par la Commission des comptes des transports de la Nation[2] dégagent une balance des services de transports maritimes négative (1 382 M €) : les armateurs français génèrent en trafic tiers 3 196 M € de chiffres d'affaires ; l'économie française importe pour ses propres flux maritimes (bilatéraux) 4 578 M € de prestations de transport maritime fournies par des armateurs étrangers[3].

1 FAB : franco à bord ou en anglais *free on board* (FOB).
2 Les comptes des transports en 2009 : 47e rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation - juin 2010.
3 Dans ces prestations sont inclues les prestations portuaires importées par la marchandise qui transite par un port européen autre qu'un port français.

L'activité de transport maritime s'exerce hors des frontières des États : ceux-ci disposent-ils malgré cet état de fait d'une capacité de veille sinon de contrôle ou d'intervention sur ses transports maritimes extérieurs ? Cette prestation de service, fournie hors du territoire national, relève d'un droit, celui de la mer qui reste placé sous le signe de la liberté, prévenant en quelque sorte un interventionnisme à finalité politique.

Qu'en est-il de l'usage du pavillon ?

Alors que le droit du pavillon français est marqué par le concept obsolète du pacte colonial, le développement économique des nations conduit les pratiques opérationnelles du commerce international à ne donner au pavillon que le rôle – somme toute modeste – que lui confère la Convention de Montego Bay. Ce phénomène est sensible bien avant la libération des échanges au niveau planétaire dite mondialisation. Il se révèle sous deux aspects.

Le transport maritime, une activité économique sans frontière

L'armement maritime rompt dès le milieu du XIX[e] siècle avec le principe d'une industrie produisant un service de transport chargé de desservir le marché national et « une capacité de projection commerciale au service de nos ventes de produits agricoles ou industriels »[4]. La fonction transport maritime international se libère d'un concept propre aux nationalismes économiques. Le fournisseur de prestations de transport maritime[5], l'armateur, pourvu qu'il ait du fret à transporter d'un port à un autre à un prix rémunérateur ne s'intéresse ni à la nationalité du chargeur exportateur ou importateur, ni à la nationalité de la cargaison, ni à la nationalité du port de chargement, ni à la nationalité du port de livraison, ni *in fine* aux couleurs du pavillon que ses navires doivent arborer par obligation juridique. Il ne se concentre pas sur un marché national. Il opère indifféremment en trafic bilatéral et en trafic tiers. Son équilibre économique et sa capacité d'absorption des crises reposent sur la combinaison de trafics hétérogènes. Son souci d'entrepreneur lui commande de développer ses marchés et ses capacités de production afin d'assurer la pérennité de son entreprise et sa croissance. Tous les trafics – tiers et bilatéraux – sont placés sur le même pied : celui de satisfaire la clientèle. Les opérateurs du Royaume Uni montrent la voie, suivis par leurs émules grecs, puis norvégiens, voie que les nationalismes (et étatismes) germanique, français et soviétique empêcheront de prendre en Allemagne, en France et en Russie. La nature extraterritoriale de l'activité armatoriale est antinomique d'une stratégie de contrôle des flux maritimes par un État. Fluidité des marchés, réactivité des opérateurs, mobilité des capitaux caractérisent le *shipping*, toute première industrie à intervenir dans un

4 Expression extraite du rapport « Propositions pour une politique de la marine marchande française » de Jean-Yves Le Drian (mai 1989).

5 Par fournisseur de prestations de transport maritime, il est entendu une entreprise commerciale non soumise à des obligations de service fixées par la puissance publique et ne bénéficiant pas de cargaisons réservées ou d'un monopole de desserte.

espace économique global.

Les modèles développés par certains pays chargeurs méritent d'être examinés à l'aune du nationalisme dont leurs industriels et commerçants font preuve soit par conviction intéressée dans un État démocratique, soit par calcul sécuritaire dans un État aux institutions autoritaires. Ces pays industriels - dès lors que la concurrence internationale loyale relevait de vœux pieux - se voulaient disposer de leur pavillon pour transporter leurs marchandises. Cette approche n'est plus d'actualité. Certes, ces pays ont une flotte sous pavillon, mais elle n'est qu'une branche - somme toute mineure de leur industrie d'exportation. Un signe ne trompe pas, celui du pourcentage de la flotte sous pavillons tiers dans les flottes contrôlées[6]. Au 1er janvier 2010, le Japon, le Canada et l'Allemagne[7], tous pays industriels, avec respectivement 92 %, 87 % et 84 % sont largement devant leurs concurrents ayant une balance démocratique déficitaire tels que la Russie 70 % et la Chine[8] 61 %. Dans le concert des pays exportateurs, les démocraties américaine et française apparaissent comme des anomalies avec un pourcentage respectif de 48 % et de 59 %. Le chiffre des États-Unis s'explique par l'addition du trafic maritime intérieur soumis au monopole de pavillon du Jone's act[9] et de la flotte de réserve; le chiffre de la France moins par la faiblesse constitutive de sa flotte de commerce contrôlée qui ne représente que 7 % de la flotte de commerce allemande et 28 % de la flotte de commerce britannique que par le fait que trois de ses armements importants sont prisonniers du pavillon national (SNCM, CMN, BAI). Cette pratique,exception française, n'existe ni en Allemagne, ni au Royaume-Uni.

Les pavillons de libre immatriculation

Entre les deux guerres mondiales, naissent les pavillons dits *flags of convenience* (FOC) ou « pavillons de commodité ». Il s'agit alors pour les transporteurs maritimes des États-Unis d'armer des navires sans les contraintes des coûts salariaux de droit américain qui rendent le pavillon américain non compétitif. À l'époque, deux États d'immatriculation - liés par des accords de coopération avec les États-Unis - se proposent : le Liberia et le Panama. Il est à remarquer que ces navires ne sont pas conduits par des équipages de nationalité libérienne ou panaméenne mais par des équipages d'origine diverse : si les *ratings* sont souvent recrutés dans des pays peu développés, l'Irlande, notamment, avant guerre, les Philippines de nos jours, les principaux et l'état-major sont pour la plupart de nationalité américaine. Ceux-ci résidant moins de six mois aux États-Unis sont considérés comme des expatriés fiscaux par l'Internal Revenue Service.

6 La flotte contrôlée d'un pays est sa flotte quel que soit le pavillon des navires opérés, national ou étranger.

7 Source : CNUCED

8 Le pavillon de Hong Kong n'est pas pris en considération dans ce pourcentage. Avec la flotte de Hong Kong le ratio descend à 55 %.

9 Le Jone's Act oblige les armateurs du cabotage national (*intercoastal*) à battre pavillon américain avec des équipages américains.

À partir des années 1960, l'usage de ces pavillons qui seront appelés tantôt de libre immatriculation par les uns, tantôt de complaisance par les autres, va se répandre chez les armateurs de tous les pays maritimes : Royaume-Uni, Japon, Norvège, Grèce, Allemagne, Corée, Chine... dont les flottes sont, pour une part plus ou moins grande, opérées sous ces pavillons. Les armateurs peuvent ainsi s'affranchir pour partie des handicaps générés par l'environnement juridique national dont le principal est de restreindre la base de recrutement de leurs personnels navigants aux seuls nationaux. Si dans les pays occidentaux, l'industrie du cinéma (industrie de service comme le transport maritime, actrice de la stratégie d'influence culturelle d'une nation) avait été tenue de ne tourner que des thèmes nationaux avec des personnels nationaux sur le territoire national, que serait-elle devenue ? Heureusement le principe de la liberté de création a été appliqué. Certes le producteur privilégie le metteur en scène de sa nationalité. Il ne proposera ses finances qu'à une personne de confiance. Il en est de même de l'armateur : soucieux de son patrimoine naval, il ne l'armera pas au rabais mais avec un équipage de confiance et l'état-major et d'abord le capitaine seront de préférence de sa propre nationalité. Cette organisation, il la mettra en œuvre sous le pavillon qui lui permettra d'exercer son métier et ses responsabilités d'entrepreneur, notamment de garant de la survie et de la prospérité de son entreprise. Il attachera en conséquence une importance primordiale à la compétitivité de sa production de prestation de transport : le choix du pavillon de ses navires en sera la conséquence.

Le cas des États-Unis illustre les retombées d'une politique protectionniste. Fort peu de navires sous bannière étoilée (21e pavillon mondial) opèrent au commerce international. Cet état de fait est une apparence. Il n'est pas pour déplaire de nos jours à Washington : la flotte de commerce internationale sous contrôle d'intérêts américains - la sixième du monde - n'est pas une cible pour le terrorisme. En conséquence, cette menace latente - souvenons nous de l'attentat contre le *USS Cole* à Aden - n'impose pas

Droit du pavillon : Convention des Nations unies sur le droit de la mer de Montego bay (1982)

Article 90 - Droit de navigation
Tout État, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon.

Article 91 - Nationalité des navires

1. Chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.

...

Article 94 - Obligations de l'État du pavillon

1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

...

de protection[10]. En revanche, l'administration américaine est attentive à la notion de « flotte contrôlée ». Afin de donner un contenu concret à ce concept, le gouvernement américain a passé des accords bilatéraux (non publiés) avec des États de libre immatriculation : Liberia, Bahamas... et plus récemment îles Marshall. Le principe en est que tout propriétaire américain de navires battant le pavillon d'un de ces États non seulement est tenu de les mettre à disposition du gouvernement américain sur demande, mais cette mise à disposition même au cas où elle contraindrait à un changement de pavillon, est juridiquement conduite avec le concours de l'administration de l'État d'immatriculation. En échange, les registres de ces pays obtiennent le concours des *US coats guards* pour labelliser le respect des normes OMI et OIT par l'État du pavillon. Ces registres se refusent en conséquence à accueillir des navires sous normes comme les registres de complaisance *stricto sensu*. Les statistiques 2010 des MoU de Paris et de Tokyo sur le contrôle par l'État du port sont significatives : les pavillons du Liberia, des Bahamas et des îles Marshall sont placés sur listes blanches alors même que, paradoxalement, celui des États-Unis est sur la liste grise du MoU de Paris.

Les registres concurrentiels

Le transfert de pavillon vers des pays plus accueillants – caricaturé comme « fuite »[11] des navires devant leur pavillon - a caractérisé dans les années 1970 un mouvement commun à l'ensemble des États maritimes à l'exception de la Grèce dont le pavillon a un régime juridique historiquement libéral. Sur un marché d'offre, les chargeurs font jouer la concurrence. Rien que de naturel. Ils refusent des prestations de transport maritime trop chères eu égard au service rendu. Les armateurs des pays développés tenus tant par des règles nationales qui pèsent sur leur coût de production que par une pesanteur syndicale qui pénalise la fiabilité de leur production de transport du fait de mouvements de grève, dépavillonnent alors tout ou partie de leur flotte vers des havres plus accueillants[12].

Les États maritimes - ceux pour lesquels l'embauche de nationaux qualifiés dans la flotte mondiale représente un gisement d'emplois conséquent à consolider et à étendre – ont réagi à ce mouvement. Le développement de *red ensigns* ultra-marins à l'île de Man, à Gibraltar... et le registre des Indes néerlandaises vont être les premières structures d'accueil de navires précédemment immatriculés au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. La Norvège ouvre véritablement la voie de l'aggiornamento en 1986 avec le NIS (*Norwegian international shipregister*). À la différence des registres ultra-marins

10 La piraterie, par contre insensible au pavillon, s'attaque à des intérêts américains dès lors qu'elle s'empare d'un navire leur appartenant.

11 Le mot « fuite » est une image à connotation négative. Celui qui fuit n'est–il pas considéré comme couard ? En fait, l'application du principe de précaution (constitutionnel en France) est pour l'entrepreneur de transport maritime - garant de la survie de son entreprise - le mobile du dépavillonnement.

12 De même qu'ils éviteront de faire escale dans des établissements portuaires où l'ordre public n'est pas assuré par les pouvoirs publics.

britanniques et néerlandais, le registre de Bergen est un registre localisé en métropole, dont les conditions d'immatriculation sont externalisées[13]. L'objectif vise tant à encourager l'armement norvégien et les opérateurs étrangers à continuer à opérer de Norvège qu'à répondre à la nécessité de consolider l'emploi des officiers norvégiens dans la marine marchande mondiale. L'emploi maritime norvégien alors en régression va reprendre une courbe ascendante tout comme la flotte de commerce sous pavillon qui s'établit en 2010 au 12e rang mondial[14].

Cette immatriculation accueillera parmi beaucoup d'autres des intérêts maritimes français. Elle obéit au principe d'un lien substantiel qui ne s'intéresse ni à la localisation du siège social de l'armement maritime, ni à la nationalité des membres de l'équipage, mais au respect strict des conventions internationales ratifiées par la Norvège que l'État du pavillon fait observer aux armateurs, clients du NIS. Ainsi la règle du *safety manning* s'impose-t-elle à l'armateur sans que la puissance publique, administratrice du registre, interfère avec la responsabilité de l'entrepreneur.

Au Royaume-Uni, la politique est d'obtenir des autres pavillons la réciprocité indispensable au développement de l'emploi des officiers britanniques de la marine marchande sur tout navire quel que soit son pavillon. Il en résulte que ce pays se place en 2010 au 13e rang mondial pour son pavillon et au premier rang européen ou troisième mondial pour l'emploi de capitaines[15].

La Grèce, 5e pavillon mondial en 2010, dispose depuis le début du XXe siècle d'une politique d'externalisation de ses armements à Londres et à New York qui leur confèrent une très grande souplesse de gestion d'où une garantie d'environnement concurrentiel qu'il n'a pas été nécessaire de revoir, même une fois ce pays ancré à l'Union européenne. Le *shipping* est le premier employeur industriel du pays.

L'Italie, 16e pavillon mondial en 2010, a joué sur une *combinazione* d'aménagement de son territoire. Le régime juridique du Mezzogiorno accueille une flotte de commerce compétitive en raison d'un régime d'armement ouvert dont la compagnie bastiaise Corsica ferries est un usager pour développer ses activités et améliorer la desserte entre la Corse et l'Union européenne (UE).

L'état présent du pavillon français

Depuis 1997 et la transcription des directives européennes de 1986 en droit français, le siège social de l'entreprise de transport maritime armant un navire battant pavillon français doit être situé dans l'espace économique européen (UE plus Islande, Norvège et Suisse). Sa localisation n'a pas de lien avec les actionnaires dont les nationalités sont indifférentes. Le personnel navigant - soumis aux lois sociales françaises - n'est plus limité aux seuls nationaux mais ouvert à tout résident européen.

13 Externalisées au point que les textes qui fondent le registre sont établis à la fois en langue norvégienne et en langue anglaise, les deux versions faisant foi.
14 En 2010 : 20 811 200 tpl (pavillon français : 8 822 300 tpl soit 42 % de la flotte norvégienne).
15 La population de capitaines et d'officiers de la marine marchande britannique s'établit entre 12 et 15 000 actifs, loin devant celle des 3 500 actifs de nationalité française.

Les ressortissants des autres nations européennes sont très rares sur les navires battant pavillon français à l'exception des navires à passagers du trafic intra-européen. Cet état de fait est le produit d'une législation sociale nationale difficile à appliquer à des non-résidents et des conventions sociales qui donnent - sans l'exprimer explicitement pour des raisons juridiques – dans les faits un privilège d'embauche au marin résidant en France et immatriculé à l'ENIM. Malgré l'absence de statistiques, il semble manifeste que la proportion de ressortissants européens non français sur les navires battant pavillons étrangers de la flotte française contrôlée est supérieure.

Le registre de droit commun des ports métropolitains et domiens ne s'applique réellement qu'aux navires du cabotage national et aux ferries opérant en Manche - Mer du Nord et en Méditerranée. Le régime social de droit français s'y applique compulsivement. Toutefois chez BAI (Britanny ferries) dont la clientèle est majoritairement

Captain Martin, une justification exemplaire de l'emploi du pavillon français

composée de locuteurs de l'anglais, les personnels navigants commerciaux recrutés outre-Manche travaillent discrètement sous régime social britannique et sont domiciliés fiscalement au Royaume-Uni.

Un registre partiellement externalisé a été mis en place : le registre international français (RIF). Un quota minimal de personnel européen est exigé soit de 35 % soit de 25 % des effectifs. Sous ce régime, l'armateur n'est pas soumis au droit fiscal intérieur : ni TVA applicable sur les prestations de transport, ni impôt sur les bénéfices, ni impôt sur le revenu pour le personnel embarqué. Mais cette externalisation disparaît en matière de charges sociales et de droit du travail. Dans ces deux domaines, le régime intérieur s'applique. Ainsi le navigant, expatrié fiscal, n'est pas un expatrié social[16] comme l'est le Français expatrié travaillant sur une installation *offshore* ou sur un navire battant pavillon étranger. Le personnel hors quota peut être soumis au régime social d'un pays autre que la France. Les étrangers sont soumis soit au régime social de leur pays d'origine, soit à celui choisi par l'entreprise de *shipping management* qui le recrute. Ce dispositif administratif a deux conséquences. D'une part, un navigant français ne peut

16 Une partie significative des charges patronales de sécurité sociale est financée par l'État.

se faire embaucher hors quota aux conditions sociales d'un pays tiers sur un navire[17] battant pavillon français. Il y aurait alors deux régimes appliqués à des ressortissants de la même nationalité sur le même navire ce qui ne serait pas gérable. Aussi le *numerus clausus* minimal fixé par loi est-il un maximum pour l'exploitant. D'autre part, ce système ségrégatif distinguant les nationaux et les étrangers a conduit les syndicats français à proposer à l'International Tradeworkers Federation (ITF) que le RIF soit étiqueté FOC. En comparaison, alors qu'il n'y a aucun quota de Norvégiens sous le régime du NIS, que le régime d'expatrié de plein droit est commun à tout l'équipage, indépendamment de sa nationalité, plus de la moitié des personnels embarqués sur les navires de ce registre sont des citoyens norvégiens et le NIS n'est pas classé FOC.

Les registres d'immatriculation des ports des collectivités d'outre-mer autres que les départements d'outre-mer obéissent à des règles qui leur sont propres sauf à respecter les conventions internationales ratifiées par la France en leur nom. Le seul registre qui mérite actuellement d'être cité est celui de Mata Utu (Wallis & Futuna), le seul à être réellement concurrentiel non par externalisation des conditions sociales d'emploi mais par application de la seule législation sociale issue des conventions de l'OIT ratifiées par la France.[18]

Le lien affiché bien que fort peu substantiel se révèle contre-productif : la flotte sous pavillon français se situe au 25e rang en 2010 alors que la France est le 6e acteur mondial du commerce international.

L'armateur et le pavillon

L'usager du pavillon est l'armateur. Le pavillon est une obligation juridique formalisée solennellement par la CMB. Quel que soit le discours politique, l'armateur dont l'essence du métier est le développement de son entreprise choisit ses pavillons (et non pas son pavillon – il s'agit de répartir les risques) comme il choisit ses assureurs ou ses banquiers : les meilleurs pavillons sont ceux qui, passés au crible de ses critères d'appréciation, offrent le meilleur rapport coût efficacité. Nier cet état de fait est faire preuve de cécité. La Revue Maritime dans un dossier publié dans son numéro 469 en juillet 2004 préface ainsi l'article « Quel registre choisir pour un armateur européen ? »[19] : « *L'Institut Français de la Mer s'est exercé à faire comme une association de*

17 Les navigants français expatriés (officiers) ne sont pas connus des services maritimes français dès lors que leurs employeurs ne cotisent pas à l'ENIM. Aucune statistique officielle n'en fait état. Ils peuvent être estimés à environ un quart des officiers en exercice immatriculés à l'ENIM. Leur âge moyen est supérieur à celui des navigants sous pavillon français du fait qu'ils ne connaissent pas la limite d'âge couperet de 55 ans et que nombreux sont ceux qui, obligés de quitter le métier à cet âge précoce sous pavillon français, se retrouvent l'exercer alors sous un pavillon plus accueillant.

18 Lire dans le présent numéro à la page 10 l'article de Robert Laufoaulu : « Le registre d'immatriculation de Wallis et Futuna, un atout pour le pavillon français ». NdR

19 Disponible sur ifmer.org. n° 469 de juillet 2004. Voir également à la même adresse n° 468 de mai 2004 : « Le pavillon, une nécessité » par Françoise Odier et « Souveraineté nationale et pavillon civil » par Bernard Dujardin.

Quel registre (pavillon) choisir pour un armateur européen en 2011 ?

Le premier critère reste bien entendu celui de la sécurité. Il est donné par la moyenne des *excess factors* des mémorandums de Paris et de Tokyo. Tout pavillon - parmi les 35 premiers en tonnage comptabilisés par la CNUCED - qui est placé sur une liste grise ou noire par l'un des mémorandums est exclu : c'est le cas, en particulier, des pavillons italien, maltais et... américain. Seuls 22 pavillons restent en compétition.

Les critères 2011 diffèrent légèrement des critères 2004 dans leur pondération. La sécurité écologique apparaît. Elle est traitée comme la sécurité fiscale : les normes nationales ou régionales (de l'UE notamment) sont prises en compte. La sûreté est divisée en 2 menaces : terrorisme et piraterie, celle-ci ayant un coefficient double.

La Chine avec ses deux pavillons fait une percée alors que le Japon rétrograde. Les pavillons de libre immatriculation conservent leur forte attractivité. Le pavillon français, malgré le RIF, ne séduit toujours pas les armateurs de la mondialisation.

	Rang	Sécurité	Financement	Fiscalité	Normes sociales	ITF	Harmonie sociale	Sécurité écologique	Sûreté Terrorisme	Sûreté Piraterie	Note	Pavois	Tendance 2004 - 2011
coefficient		4	2	1	3	2	3	2	1	2	20		
Chine	9	****	*		**	*	***	**	*	**	16	Or	+++
Bermudes (RU)	24	***	*	*	***		***	**	*	*	15	Or	++
Hong Kong (Chine)	4	****	*		**	*	**	**		**	14	Argent	+
Îles Marshall	3	**		*	***		***	**	*	*	13	Argent	=
Bahamas	6	***		*	***		***	**	*		13	Argent	=
Singapour	7	***		*	**	*	***	*	*	*	13	Argent	+
Norvège (NIS)	12	***	**	*	*	*	***		*	*	13	Argent	-
Île de Man (RU)	17	**	*	*	***	*	***			**	13	Argent	=
Liberia	2	**		*	***		***	**	*		12	Bronze	-
Grèce	5	***		*	**	*	***		*	*	12	Bronze	+
Danemark (DIS)	19	***	**	*	*	*	**			**	12	Bronze	-
Royaume-Uni	13	***	*		**	*	**			**	11	Bronze	-
Allemagne (ISR)	15	****	**		*		**			**	11	Bronze	-
Antigua & Barbuda	20	*		*	***		***	**	*		11	Bronze	
Panama	1			*	***		***	**	*		10		+
Japon	14	**	*		*	*	**	*		**	10		---
Chypre	10	*		*	**		***		*	*	9		+
Pays-Bas	29	**	*	*	*	*	**			*	9		-
Corée	11	**	*		*	*	*	*		*	8		=
Philippines	30	*			*	*	**	**			7		=
France (RIF)	25	***	*							**	6		=
Russie	28	*				*	*	*		**	6		+
Wallis & Futuna (F)		***	**	*	***	*	*			**	13	Argent	=

consommateurs, à savoir à essayer un produit disponible sur étagère, offert à l'industrie du transport maritime en concurrence sous plusieurs marques et modèles : les registres mis à la disposition des armements au commerce par les Nations unies. Cet exercice ne se veut pas une démonstration parfaitement rigoureuse, mais une approche permettant de se faire une idée pertinente sur l'attrait relatif des registres d'immatriculation des navires. » Cette démarche méthodologique avait été conduite pour inviter le législateur du RIF à tenir compte de la réalité politique, économique et sociale de l'environnement du transport maritime.

Les entreprises d'armement françaises sont des entreprises commerciales à vocation multinationale qui opèrent dans un environnement totalement ouvert sur la concurrence internationale. Elles ont besoin de la plus grande liberté de gestion à la fois comme producteurs et vendeurs de fret et comme acheteurs et vendeurs de navires. Cette souplesse est commandée par le caractère de leur activité : transporter des marchandises d'un port à l'autre avec la plus grande fiabilité possible au coût optimal. Estimer comme le font certains observateurs que le pavillon a une valeur intrinsèque en termes de qualité de la prestation est un non sens. C'est l'entrepreneur de transport qui est meilleur ou moins bon que son concurrent, ce n'est pas le pavillon que ses navires arborent. Le client chargeur ne connaît jamais le pavillon du navire qui va transporter sa marchandise et ne s'y intéressera qu'exceptionnellement pour des transports « spécialisés » tels que ceux de matières stratégiques ou d'armements[20]. Un pavillon au commerce n'existe que parce qu'il y a des armateurs qui arbitrent en sa faveur. La puissance publique peut créer ou non un environnement d'accueil favorable, mais elle n'est pas seule maîtresse du jeu. D'autres critères sont à prendre en considération dont le principal est l'environnement social plus ou moins consensuel, plus ou moins conflictuel.

Améliorer la compétitivité du pavillon français a fait l'objet de constantes tentatives. En ce domaine, l'exception française se révèle, préférant les demi-mesures aux mesures, la vertu du compromis consensuel au principe de réalité. 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.

La question n'est pas : « *Que manque-t-il au pavillon français ?* » Il ne lui manque rien. Simplement, la volonté de faire mieux que nos voisins, couplée au sublime besoin de légiférer, donne au pavillon marchand français un corpus juridique exceptionnel, trop exceptionnel, qui l'asphyxie et le condamne. La question est : « *Que possède de trop le pavillon français ?* » Certainement pas la qualité : les inscriptions de ce pavillon sur les listes blanches des mémorandums de Paris et de Tokyo en témoignent. Trop, ce sont les obligations nationales qui se superposent aux normes internationales. Elles n'améliorent pas la qualité. Si c'était le cas, il y aurait longtemps qu'elles auraient été transcrites dans le droit international. Ces dispositions dont l'utilité n'a jamais été auditée, occultent l'impératif de compétitivité du pavillon. Elles n'obéissent qu'à la seule dynamique de ce que le régulateur étatique pense être la réponse aux revendications corporatistes des uns et des autres, le *modus vivendi* intersyndical (personnels navigants et professionnels).

20 Il est en ainsi du chargeur qui avait une cargaison de zirconium sur le *Flying Enterprise,* cargo battant pavillon américain bien connu pour sa longue agonie en mere d'Iroise entre le 28 décembre 1951 et le 11 janvier 1952.

Dans l'économie sans frontière du transport maritime, gouvernée par une loi supranationale, celle des Nations unies, l'exception n'est pas supportable. D'un côté, les organisations syndicales campent sur le tertre intouchable des droits acquis dont bientôt plus personne ne jouira, faute de combattant ; de l'autre, les armateurs français sont trop heureux d'avoir une excellente raison d'échapper à la tutelle d'un droit coûteux en délaissant dès qu'ils le peuvent, le pavillon national pour des registres plus accueillants.

Au 1er janvier 2010, la CNUCED (convention des Nations unies pour le commerce et le développement) classe le pavillon français au 25e rang mondial des pavillons nationaux (pavillons de libre immatriculation exclus). Sa part du tonnage mondial qui était de 3,9 ‰ au 1er 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, les ressortissants français constituaient 5,6 % de la population mondiale d'officiers de la marine marchande. En 2009, les 3 500 Français occupent moins de 7 ‰ des 517 000 emplois d'officiers offerts par le transport maritime.

L'État et le pavillon

Quelle politique du pavillon pour l'État français ? Courir après les chimères... issues de propos ressassés prêtés à Sir Walter Raleigh, décapité en 1618, n'est plus de mise : « *Whoever controls the seas controls the world trade; whoever controls world trade holds all the treasures of the world in his possession, and in fact, the whole world.* » Il est passé le temps où les navires de commerce devaient être « armés » pour se protéger du pirate, voire de l'ennemi. Il est passé le temps où le pavillon donnait le droit à disposer de canons, ceux-ci établissant un lien substantiel concret.

L'État n'aura les moyens de s'assurer d'un minimum de contrôle sur les flux maritimes qui concernent le pays avec le pavillon national que si celui-ci est, au préalable, juridiquement placé au niveau de la compétition mondiale. Ce ne sont pas aujourd'hui des subventions ou des facilités financières qui sont à même d'emporter la décision des armateurs. Tant en Allemagne, qu'en France, ni le système du *Kommandit Gesellschaft*, ni celui de la niche du groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal ne sont en mesure de retenir les navires sous pavillon. Et quels que soient les résultats de la bataille de la compétitivité, l'approche régalienne ne peut pas se limiter au seul pavillon national. Les armateurs doivent trouver de France un environnement aussi ouvert que ceux de leurs concurrents dès lors qu'ils ne peuvent pas placer leur flotte sous couvert du seul pavillon du pays de leur siège social. Il faut donc également pouvoir les inviter à des alternatives sur lesquelles la diplomatie a ouvert au préalable à l'État des droits. Si la France s'est doté - en cas de nécessité - d'instruments juridiques lui permettant de réquisitionner des navires sous pavillon tiers, contrôlés par des intérêts français, elle ne s'est pas doté de conventions la liant avec des pays disposant de registres d'accueil libéraux pour faciliter l'accueil de sa flotte contrôlée et d'en disposer sans difficulté si un besoin stratégique fort s'en fait sentir. Cette perspective est à étudier. Plusieurs pays sont en mesure d'offrir aux armements français des conditions alternatives spécifiques dont les caractéristiques techniques sont celles d'un registre du type Wallis & Futuna. Le modèle à développer

est celui de la Belgique avec le Luxembourg. Les spécifications du cahier des charges sont aisées à préciser et permettent d'approcher les pays avec lesquels négocier un accord discret de coopération. Les registres « tiers-monde » sont à privilégier afin d'éviter l'effet de miroir aux alouettes des pavillons occidentaux sur le terrorisme international.

Au-delà de la question de la « maîtrise » des flux maritimes stratégiques, se pose la question prioritaire de l'emploi de nationaux dans les métiers de conduite du navire, c'est-à-dire de l'accès aux fonctions d'officiers sur les navires de commerce du transport intenational. Sans pavillon important, il est difficile de constituer un réservoir de main d'œuvre qualifié. À la différence des syndicats français, l'unique syndicat britannique NUMAST revendique pour les *British citizens* des fonctions de *masters* pour la flotte mondiale. Ces *masters* sont qualifiés grâce à leur embarquement préalable sur les navires opérant sous *red ensigns*. Leur statut et conditions d'embauche étant sous ce régime celui des normes internationales, le personnel qualifié britannique est particulièrement mobile et en conséquence apte et disponible pour « masteriser » la flotte mondiale. Les sujets de la République française ne sont-ils pas, eux aussi, en mesure de répondre à un objectif de même nature ? Viser l'objectif d'une dizaine de millier d'officiers de la marine marchande français est raisonnable. En tenant compte de l'évaporation naturelle des brevetés hors des métiers de la conduite du navire et d'une durée de vie active de quarante ans, la France doit se doter d'une capacité de délivrance annuelle minimale de 500 brevets d'officiers STCW. La croissance de la taille de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) et la création de nouvelles filières de formation sont à programmer. En conséquence directe, les armements français doivent mettre à la disposition de cet effort de formation un minimum de passerelles de qualification sous pavillon français ou non.

Depuis plus de trente ans, j'observe la scène nationale : d'atermoiements en rapports stériles, expertises inutiles et propositions inappliquées, la réduction imperturbable des emplois français qualifiés à la mer et des moyens de formation maritime des états-majors de navire se poursuit sur un marché de l'emploi en expansion et tendu du fait d'un déficit de l'offre. Elle accompagne le «déclin du pavillon». Des voix se font entendre outre-mer en Guadeloupe, en Polynésie française... Ce territoire, avec 800 navigants au commerce pour une population de 200 000 habitants, possède un ratio de sa population de marins au commerce à sa population globale vingt fois supérieur à celui de la métropole. Ces voix autorisées mais lointaines rappelent qu'il existe en France des réservoirs de recrutement qui sont laissés en déshérence. Le ressac se fait attendre. Il est possible. Faut-il encore la volonté politique ? Le défi fondamental que notre pays doit relever est celui de l'emploi qualifié à la mer. Que du fronton de nos mairies les plus enracinées dans le terroir, le mot « Liberté » s'envole vers la mer et l'emploi maritime et le pavillon prendront ensemble le chemin d'une courbe ascendante.