

JOURNEE « RIPERT » - 29 SEPTEMBRE 2003

EVOLUTION DU REGIME D'IMMATRICULATION DES NAVIRES

le point de vue de l'armateur

Selon le décret de la Convention du 21 septembre 1793 pour qu'un propriétaire puisse obtenir la francisation de son navire, et c'était un privilège, trois conditions étaient exigées :

- Le navire devait avoir été construit en France.
- Il devait appartenir en sa totalité à des Français.
- Le Capitaine et l'équipage devaient être de nationalité Française.

Tout au long du XIXe siècle et avec une accélération certaine au XXe siècle, ces exigences ont été assouplies en même temps que les avantages accordés au pavillon national diminuaient.

- Dès 1845 l'exigence de propriétaires Français était limitée à 50 % des parts du navire.
- En 1866 la première condition (construction en France) a été supprimée.
- En 1975, la sophistication des modes de financement des navires a conduit le législateur à accepter de franciser des navires qui n'appartiennent pas à des Français s'ils font l'objet d'un crédit-bail.
- Il a été aussi admis par décret qu'il était possible de franciser des navires étrangers pris en affrètement coque-nue par des Français
- En 1996, il est devenu indispensable de mettre la législation française en accord avec les règlements communautaires et l'exigence de nationalité s'applique désormais plus largement aux ressortissants de la Communauté, non seulement pour les propriétaires, mais aussi pour les équipages.

De manière à conserver un lien avec l'état du pavillon, une condition supplémentaire a cependant été requise :

« sous réserve que l'exploitation et l'utilisation soient dirigées et contrôlées à partir d'un établissement stable en France ».

Nous verrons plus tard comment cette condition a reçu application.

En résumé pour reprendre la conclusion de Professeur Antoine VIALARD dans son traité de droit maritime

« Les conditions d'attribution du pavillon Français à un navire est une question à caractère évolutif. Le droit Français est passé d'un chauvinisme étroit à une tolérance cosmopolite ! »

Bien évidemment cette évolution n'est que l'adaptation de notre législation aux profondes mutations du commerce maritime international et il n'y a pas chez l'armateur Français de nostalgie des temps révolus, mais au contraire une inquiétude en constatant que la législation nationale a toujours eu un grand temps de retard sur l'évolution des échanges maritimes internationaux.

Jusqu'au milieu des années 1960, la flotte Française bénéficiait encore pour une large part d'une réelle protection de pavillon. Les lignes régulières avaient peu de concurrence dans les liaisons entre la France et ses anciennes colonies et bénéficiaient de la protection des Conférences. Le transport de pétrole était protégé par la loi de 1928 qui réservait aux navires Français la majorité des transports de brut sur les raffineries. Le vrac commençait à ressentir la concurrence, mais avait encore un accès protégé à des transports de gros volume comme le charbon.

Les surcoûts d'exploitation des navires français par rapport aux navires étrangers existaient déjà, mais ils pesaient moins lourd qu'aujourd'hui et étaient compensés par diverses subventions, plans de soutien ou plans de relance. ; Avec son handicap structurel de coût face à la compétition, la flotte sous pavillon national n'a pu suivre le fantastique accroissement des échanges maritimes. Aussi, le déclin continu s'est-il accentué.

Encore une fois, les causes en sont connues de nombreux rapports les ont soulignées avant Henri de RICHEMONT. Je ne vous citerai que la conclusion du rapport DUBOIS-HAMON rédigé en 2000:

- **« La France en dépit du coût de sa flotte n'a mené qu'une politique de soutien minimal en se limitant à gérer le déclin pour qu'il reste socialement acceptable »**

-

EVOLUTION SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Pendant ce temps, comment a évolué la flotte des autres pays ?

La libéralisation des échanges s'est manifestée en tout premier lieu dans le domaine maritime qui est devenu un espace de liberté totale avec pour conséquence :

Une séparation complète de la propriété du navire et de son pavillon

Une suppression de tout lien entre le pavillon du navire et la nationalité de l'équipage.

- Une libre circulation des capitaux.
- Une absence totale de fiscalité.
- Le choix entre registres d'immatriculation accueillants.

. Les pays de grande tradition maritime comme la Grèce ou la Norvège ont dû rapidement réduire leurs coûts face à la concurrence des flottes dites « de complaisance » qui battaient pavillon du Libéria ou de Panama. Cette concurrence s'est accrue avec l'émergence des flottes des pays asiatiques à coût d'exploitation très bas. Aussi pour s'adapter, les armateurs de ces pays ont délocalisé l'enregistrement de leurs navires et bien souvent les sociétés qui les contrôlent.

L'examen de la flotte marchande mondiale, démontre qu'aujourd'hui les pavillons des navires qui la composent n'ont plus guère de signification. L'évolution vers le pavillon de »libre immatriculation « est faite. En effet, sur plus de 20.000 navires de charge de plus 1.000T de port en lourd, près de la moitié d'entre eux battent pavillon de libre immatriculation. Pour fixer l'ordre de grandeur, la flotte Française représente avec ses 220 navires moins de 1% de la flotte mondiale.

De grandes flottes de très gros navires parmi les plus récents battent pavillon de libre immatriculation et démontrent que pavillon et sécurité ne sont pas forcément liés. Bien sûr le pire existe aussi : mauvais armateur, navire sous norme, équipage sous-qualifié, mais il faut se garder de généraliser car de tels navires sont également enregistrés sous certains pavillons nationaux.

Aujourd'hui choisir un pavillon est pour l'armateur une opération secondaire. Vont entrer en considération par ordre d'importance : la flexibilité du pavillon choisi, le coût de l'enregistrement, sa réputation et parfois, pour être agréable à un client, le désir de celui-ci.

Les autres pays européens ont été confrontés aux mêmes problèmes que la France. Comme le souligne le rapport d'Henri de RICHEMONT, ils ont réagi plus vite et mieux que nous.

La Norvège le Danemark et l'Espagne ont adopté des pavillons bis permettant aux armateurs d'atteindre des coûts d'exploitation compétitifs par rapport aux flottes asiatiques. N'oublions pas la Grèce qui avec près de 4000 navires est le premier armateur européen et qui bien

qu'utilisant les pavillons de libre immatriculation pour les deux tiers d'entre eux a su conserver une gestion fortement nationale.

Pour compenser les aspects pénalisants de leurs législations internes, les gouvernements de ces pays ont pris en compte les directives européennes qui n'acceptent plus d'aides directes ou subventions mais considèrent des mesures de compensation de surcoûts.

LES TENTATIVES D'ADAPTATION DU PAVILLON FRANÇAIS

Voyons maintenant à l'examen des deux grandes mesures adoptées en France aux cours des dix dernières années comment notre pays a pris en compte cette évolution et tenté de répondre à cette nécessité absolue de permettre aux armateurs de réduire leurs surcoûts d'exploitation.

LE PAVILLON DIT DES KERGUELEN

La pratique d'enregistrer des navires sous pavillon Français mais de les armer avec des équipages du tiers-monde est ancienne. Les compagnies de ligne régulière avaient inventé l'armement « mers lointaines » pour leurs navires stationnaires outre-mer qui effectuaient du cabotage local. De même, certains navires d'assistance pétrolière off-shore ont, il y a déjà longtemps, inauguré un pavillon des îles Kerguelen.

Le décret de Mars 1987 qui autorisait l'armement à « Port aux Français » pour les navires vraquiers et les « navires off-shore » avait un double but : réduire le coût d'exploitation des navires et préserver l'emploi d'une proportion de marins Français

L'aspect social était primordial dans cette décision prise beaucoup trop tardivement par crainte de voir la flotte de vrac qui ne bénéficiait plus d'aucune protection quitter en masse le pavillon français. Ni l'Etat ni les armateurs ne souhaitaient affronter une disparition brutale des effectifs et les remous sociaux qui y auraient été inévitablement associés.

Malheureusement cette disposition réglementaire était trop restrictive (vraquiers et off-shore) et trop contraignante en imposant un quota de 35% de marins français pour les navires de charge

.La simple comparaison des surcoûts mentionnés par Henri de RICHEMONT (page 41) pour le registre Kerguelen employant six marins français avec le coût du même navire battant pavillon d'un pays tiers.(Environ 500.000 dollars par an) interpelle tout observateur sur l'efficacité de ce pavillon bis.

Il a présenté un intérêt plus positif pour attirer de nouveaux navires bénéficiaires des mesures fiscales de quirats ou de GIE fiscal, les avantages octroyés effaçant à peu près, pour un navire standard, le surcoût lié au pavillon Kerguelen. La conséquence immédiate de ces mesures fiscales liées au pavillon Kerguelen a bien sûr été de favoriser essentiellement les gros navires à prix très élevés pour lesquels le surcoût devenait plus qu'acceptable, eu égard à l'avantage fiscal, mais créant peu d'emploi.

Ce registre Kerguelen était surtout mal conçu et posait de vrais problèmes juridiques sans doute essentiellement parce qu'on n'a pas voulu, ou pas osé, conserver le seul pavillon national en prenant acte du caractère international de l'activité et en réformant tout particulièrement les conditions d'armement des navires employés sur les trafics internationaux.

.La création d'un régime d'exception à côté du pavillon français qui continuait à n'employer que des nationaux était d'autant plus ambiguë que cette réforme était dépourvue de ligne directrice claire (pourquoi exclure les navires de ligne par exemple?) et apparaissait à l'évidence une demi-mesure de circonstance.

De fait, dès que les navires de ligne régulière ont dû affronter une concurrence plus vive, l'accès au registre Kerguelen leur a été ouvert toujours pour tenter d'éviter une fuite massive vers les pavillons de libre immatriculation.

Il en a ensuite été de même pour les pétroliers transporteurs de brut avec la suppression de la loi de 1928.

De plus, en allant chercher au bout du monde un territoire sans habitant pour immatriculer les navires français cette réforme a donné à certains l'impression de la mise en place d'une sorte de pavillon de complaisance...

Le Conseil d'état a d'ailleurs en 1995 annulé ce décret par défaut de base légale.

La loi de 1996 a corrigé cette lacune mais sans éclaircir les contradictions du système ni modifier les conditions d'application du régime Kerguelen bien que l'exigence du pourcentage de navires vraquiers ait disparue du nouveau texte. Cependant, comme la gestion de ce pavillon bis a été transférée des TAAF aux quartiers maritimes métropolitains ceux-ci ont fortement suggéré aux armateurs qu'il était préférable de respecter le régime antérieur. .

.Enfin, sans vouloir aborder les aspects du droit Européen ou du droit du travail qui seront développés plus tard, je voudrais quand même mentionner que le pavillon Kerguelen fait toujours l'objet de très vives critiques notamment pour traitement discriminatoire entre marins embarqués sur un même navire, le régime des marins Français n'ayant rien de commun avec celui du reste de l'équipage.

MODIFICATION du REGIME PETROLIER

La loi du 31 décembre 1992 faisait obligation aux raffineurs Français de transporter les deux tiers de leurs approvisionnements sous pavillon français. Cette obligation leur devenait d'autant plus insupportable que le raffinage lui-même était confronté à une vive concurrence européenne.

La loi de 1928 avait essentiellement un but stratégique : posséder sous pavillon national une flotte qui pourra en toute circonstance assurer les approvisionnements du pays.

Nous verrons que la loi de 1992 n'a plus qu'un but social.

Cette loi qui met fin au régime de la loi de 1928 parle de « **capacité de transport** ». Autrement dit, le raffineur doit contrôler une flotte sous pavillon français correspondant à 5,5 % de sa capacité de raffinage. Il a donc intérêt à s'assurer le contrôle des navires les plus gros possible(VLCC) qu'il utilisera bien sûr sur des trafics de son choix.

Il faut en passant signaler une perte de substance entre le texte de la loi (jusqu'à un maximum de 8,5% de sa capacité de raffinage et par des affrètements de longue durée) et les textes du décret d'application (5,5% de la capacité, réalisable par affrètement minimum d'un an, possibilité d'échanges entre pétroliers, possibilité de report d'une année sur l'autre, etc.).

On peut réellement se poser la question de l'intérêt d'une telle loi :

Stratégique ? Il est difficile de le prétendre aujourd'hui puisque la taille des navires affrétés ne correspond pas aux besoins nationaux

Les affrètements coque-nue de courte durée ne garantissent aucune sécurité d'approvisionnement quand les armateurs propriétaires sont étrangers. Il est en effet très difficile de procéder à une réquisition de ces navires. De surcroît, la charte-partie coque-nue prévoit pour les deux parties une possibilité de résiliation en cas de conflit.

- Economique ? – Cette obligation pénalise le raffineur qui n'a pas compris pourquoi c'est à lui de payer le surcoût de pavillon , il cherchera donc à le réduire à son minimum en affrétant les navires les plus gros possibles.

La valeur commerciale est faible pour l'armateur , car l'affréteur déjà pénalisé s'estime quitte vis-à-vis du pavillon national.

La loi de 1992 avait essentiellement un but social c'est à dire :maintenir un minimum de personnel naviguant français sur les pétroliers Mais l'intérêt est très limité. La capacité de 5,5% des approvisionnements en brut des raffineries françaises est remplie avec 10 navires VLCC qui procureront de l'emploi à moins de 200 navigants et seulement des officiers.

Sans la prise en compte de ces VLCC la flotte française perdrait environ un tiers de son tonnage et la quasi-totalité de ses pétroliers Mais la plupart de ces VLCC sont aujourd'hui propriétés d'armateurs étrangers qui les affrètent coque-nue à un établissement en France ou plus simplement à un gérant Français

L'arrivée de ces navires étrangers sous pavillon français serait très bénéfique si la condition de gestion et d'exploitation en France imposée par la loi était accomplie, créant ainsi des emplois qualifiés à terre dans de véritables établissements dotés de services techniques ou armement et contribuant donc au maintien de la connaissance maritime dans notre pays. Malheureusement cette condition est peu respectée, ou souvent exécutée a minima. Elle n'est pas contrôlée comme il conviendrait par les services de l'Etat chargés d'accorder la francisation.

. -POURQUOI ARMER SOUS PAVILLON FRANÇAIS ?

Ces deux tentatives destinées à permettre à la France de conserver une flotte marchande suffisamment importante et performante auraient été vouées à l'échec si des mesures fiscales incitatives n'avaient pas été adoptées.

Que sont donc devenus les avantages et privilèges liés au pavillon Français, ou pour poser différemment la question : pourquoi battre aujourd'hui pavillon national ?

Pour tenter d'y répondre,reprenons les droits et privilèges qu'avait relevé le doyen Rodière et voyons ce qui en est advenu

-1 Faveur de l'Etat aux nationaux

Il peut s'agir de subventions d'exploitation et d'incitations diverses à la construction. Comme nous l'avons vu précédemment, de telles mesures ne sont plus admises dans la CEE qui n'accepte que l'allégement des taxes et charges qui grèvent le coût des pavillons nationaux..

Les mesures obtenues et espérées par « Armateurs de France » sont encourageantes même si l'administration fiscale a tendance à jouer de l'élastique afin de récupérer certaines sommes ou retarder le paiement d'autres compensations promises (remboursement de taxe proportionnelle) On peut également regretter le caractère discrétionnaire qui lui est reconnu notamment pour attribuer le bénéfice de GIE fiscaux.

-2 Accès à des transports réservés.

Toute idée de transport réservé est aujourd'hui contraire à la politique européenne, y compris pour le cabotage et le remorquage. Si certaines niches commerciales existent encore un peu, c'est essentiellement grâce à la bonne volonté de quelques Chargeurs ou Affréteurs français.

-3 Assurer la sécurité des navires et la contrôler

Ce rôle de l'Etat existe plus que jamais. Mais, il a été profondément modifié avec l'évolution de la flotte mondiale et la généralisation des pavillons de libre immatriculation.

Bien sûr L'Etat a le devoir d'édicter des règles pour les navires qui battent son pavillon et il en contrôle l'application.

Cependant la majeure partie de ces règles sont l'œuvre de conventions internationales négociées sous l'égide de l' OMI, la CNUCED et maintenant la CEE. Les conventions les plus importantes sont intégrées dans notre législation comme les conventions SOLAS, MARPOL, STCW, LOAD LINES ou ISM et tout récemment encore A.I.S. (.Automatic Information System).

Avec le développement des registres de libre immatriculation, l'Etat a acquis dans ces conventions le droit et le devoir de contrôler les navires qui touchent ses ports, et l'on sait d'expérience que le danger vient souvent de navires battant pavillon tiers. En principe, il ne s'agit que d'un contrôle de documents, mais les conventions donnent à l'Etat du port en réalité beaucoup plus de pouvoirs.

Il peut empêcher un navire d'appareiller et l'envoyer au chantier de réparations « **si le navire risque de causer des dommages au milieu marin** ».

Son intervention est prévue de façon très large :

« s'il y a des raisons précises de penser que les caractéristiques du navire ou de son équipement diffèrent sensiblement de celles portées sur le certificat... »

Il peut pour conforter son jugement utiliser les bases de données qui répertorient les navires et leurs défauts (EQUASIS – SIRE etc...) ».

On peut bien sûr déplorer que certains états qui ont ouvert des registres de libre immatriculation exercent souvent leur devoir de contrôle de manière trop laxiste et se déchargent de leurs obligations sur l'Etat du port. Il s'agit en fait d'un transfert de responsabilité qui présente au moins l'avantage pour les pays qui accueillent de nombreux navires de bâtir une politique efficace de contrôle-qualité et de prévention de possibles catastrophes.

Si le nouvel ordre maritime mondial, tel qu'il résulte de ces nombreuses conventions internationales, délègue ainsi la mission de contrôle aux états du port, elle délègue, de manière parallèle, le contrôle technique des navires aux sociétés de classification.

Ces sociétés vérifient le maintien de la classification (normes de construction et d'entretien, mais aussi l'application des conventions internationales – SOLAS – LOAD LINES etc...). Leur responsabilité étant de plus en plus mise en cause, elles seront à n'en pas douter de plus en plus rigoureuses.

Il y a donc à l'évidence une internationalisation croissante de ce rôle de l'Etat dans la mise en place des règles de transport et de leur contrôle.

4 Intérêt militaire et stratégique

Cet aspect demeure en principe important, la Marine nationale peut avoir besoin de la flotte marchande en soutien logistique pour assurer des transports sur ses terrains d'opération.

Mais ces besoins risquent d'être très occasionnel et les Armateurs Français auront des difficultés pour maintenir une flotte correspondant aux besoins militaires.. L'armée aura besoin des caboteurs pétroliers, mais aussi de navires plutôt petits, comme des R O R O ou des petits navires grées qui existent peu dans la flotte française ;

De surcroît, les appels d'offres militaires suivent la règle des appels d'offres européens. L'armateur français n'est pas certain d'être choisi comme le souligne l'extrait suivant d'un appel d'offre militaire :

« Navire battant pavillon de la CEE et disposant si possible parmi l'équipage d'un officier francophone »

Il n'est donc plus raisonnable d'espérer un emploi substantiel de navires nationaux sur des transports militaires et encore moins de voir l'Etat encourager l'acquisition de navires à vocation stratégique.

CONCLUSION

Le surcoût conduit inévitablement dans le monde maritime d'aujourd'hui à des délocalisations et les délocalisations à un appauvrissement de toute la communauté maritime nationale.

Ceci ne doit cependant pas conduire à l'idée que la disparition d'une très grande partie de la flotte sous pavillon français est inéluctable. Le principal atout de la France est d'avoir un commerce extérieur important et dynamique. Les armateurs y sont sensibles et ils considèrent comme un plus de s'établir près de leurs clients chargeurs et affréteurs.

La compétitivité est un point de passage obligatoire, mais elle n'est pas suffisante.

Un armateur ne décidera pas aujourd'hui d'acheter des navires et de les immatriculer sous pavillon français pour la seule raison qu'il ait des coûts comparables à ses compétiteurs. Car dans un monde, où la compétition la plus ouverte est de mise : rien ne vaut la liberté.

Il est donc indispensable qu'en plus de cet aspect de coût d'exploitation, il y trouve d'autres intérêts.

Le premier de tous sera fiscal (tout en gardant à l'esprit que, dans le régime de libre immatriculation, la fiscalité est nulle). L'intérêt fiscal doit donc donner un avantage positif à l'investisseur et, à l'armateur, c'est ce qu'ont voulu instaurer les créateurs du régime des quirats et des GIE fiscaux.

Mais, pour que cet avantage fiscal ait un sens et peut-être même une justification sur le plan national il apparaît indispensable de maintenir, voire de renforcer notablement, le caractère effectif de la gestion nautique technique et commerciale en France. Comme nous l'avons vu, c'est aujourd'hui le seul lien réel entre un pays et son pavillon. Le strict respect de cette exigence devrait permettre comme cela a déjà eu lieu dans le passé, la création, par des armateurs Français ou étrangers, de réelles entreprises maritimes qui, bien entendu, contribueront par leur activité au développement d'assureurs, de courtiers, de chantiers (et je n'oublie pas en cette enceinte les conseils juridiques) et donc à l'existence d'une vraie communauté maritime. Alors tout naturellement à côté des navires de pavillon Français seront exploités d'autres navires qui bien que battant pavillon de libre immatriculation constitueront une flotte réellement contrôlée.

Paris le 29 septembre 2003

François ARRADON