



ISEMAR

Pavillon marchand et influence internationale

Nous y sommes maintenant habitués, les chiffres relatifs à l'immatriculation des navires de commerce révèlent un état de fait paradoxal : quelques Etats, loin d'être les grandes puissances économiques de ce monde, s'affirment comme des puissances maritimes à travers le nombre de navires qu'ils immatriculent : Panama et Libéria, les deux premiers Etats d'immatriculation des navires, offrent leur pavillon à un tiers de la flotte mondiale (en tpl), tandis que, hasard des statistiques, la Grèce et le Japon, les deux premiers Etats armatoriaux, contrôlent un tiers de la flotte mondiale (en tpl). Ces déséquilibres entre les différents pays au regard de la quantité d'immatriculations amène la question de la qualité de ces divers systèmes d'attribution du pavillon. S'impose alors concomitamment l'analyse de la réaction des Etats pour, d'une part, s'adapter à cette configuration persistante et, d'autre part, compenser les désordres qui peuvent en résulter. Les puissances maritimes traditionnelles ont ainsi mis en place différents mécanismes leur permettant de retrouver, en partie, leurs souveraineté et influence perdues.

Quel lien entre l'Etat et l'armateur ?

L'immatriculation des navires est une procédure administrative impliquant des enjeux politiques et économiques pour l'Etat qui accorde son pavillon et pour l'armateur qui le choisit. Le pavillon établit un lien de droit entre le navire et l'Etat qui lui accorde sa nationalité : des droits viennent répondre à des devoirs pour ces deux acteurs. L'Etat accorde sa protection aux navires battant son pavillon. En contre partie, il contente ses intérêts politiques en enrichissant sa flotte. En effet, l'ampleur de cette dernière lui procure une plus ou moins grande représentativité dans les instances internationales que sont l'OMI, mais aussi la CNUCED, l'OIT, la FAO. Cette représentativité est d'autant plus intéressante que cet Etat dispose d'une ZEE étendue comme par exemple la France et la Grande-Bretagne. Dans ce cas, une influence politique à l'OMI, où se décide une grande partie de la réglementation maritime internationale (sécurité, pollution), est indispensable. D'autre part, si besoin, l'Etat peut réquisitionner des navires marchands pour des opérations humanitaires et militaires. Enfin, pour un pays, la flotte dont il dispose lui permet de fixer sur son territoire l'activité économique qu'elle génère et lui assure des revenus, notamment à travers la fiscalité, le développement économique de l'activité et la création d'emplois.

Le choix d'un pavillon par un armateur n'est pas, non plus, un acte économiquement neutre. Un pavillon entraîne des mesures relatives à l'exploitation du navire tantôt contraignantes, tantôt souples. Elles concernent notamment la fiscalité de l'armateur, la composition de l'équipage, les conditions de travail des marins, leur formation, l'application des conventions internationales sur la sécurité maritime.

L'immatriculation du navire requiert la prise en compte d'autres critères. En effet, cette procédure administrative implique d'abord une individualisation du navire (par son nom, son port d'attache et son tonnage), puis l'attribution de sa nationalité. Cette dernière étape est soumise aux règles définies par chaque Etat et demande de porter attention au critère

de la construction (caractéristiques techniques) et à celui de la propriété du navire, ce dernier étant particulièrement important.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dite convention de Montégo Bay, entrée en vigueur en 1994, dispose à l'article 91 § 2 qu'il "doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire". L'article 94 détaille les aspects administratifs de ce lien substantiel, l'Etat devant "exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines technique, administratif et social". La question s'est posée de savoir si ce "lien substantiel" comprenait un volet économique. Autrement dit, l'armateur doit-il avoir son siège social dans l'Etat d'immatriculation de son navire ? Une grande partie de la doctrine y répond par l'affirmative mais la pratique ne va pas toujours dans ce sens. Cette question d'importance reste ouverte, son intérêt tout particulier tenant à la circonscription de la notion de libre immatriculation.

Classification mouvante des registres

Tout Etat n'a qu'un seul pavillon, lequel peut être attribué selon différentes règles correspondant à chaque registre, lui-même instauré et décrit discrétionnairement par cet Etat. En effet, la convention de Montego Bay, dispose en son article 91 que "chaque Etat 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 (...)". Ainsi, le registre est un moyen d'attribuer un pavillon et plusieurs registres peuvent attribuer le même pavillon. Par exemple, le drapeau panaméen est attribué par un seul registre, le pavillon norvégien par deux registres tandis que le français l'est par pas moins de six registres. Les différents registres s'adaptent et s'échelonnent selon le degré de concurrence.

Tout Etat dispose d'un premier registre dont il fixe discrétionnairement les règles d'attribution : localisation du siège social, fiscalité, normes sociales et contrôle des normes maritimes internationales. Les

premiers registres européens garantissent généralement de hauts niveaux de salaires, de protection sociale, de formation, de respect des normes de sécurité, ce qui se traduit par un coût d'exploitation du navire élevé pour l'armateur et lui confère dès lors une place moins compétitive sur la scène internationale. A contrario, le premier registre panaméen ne fixe pas de normes sociales particulières et s'en remet au droit international ce qui permet une exploitation moins coûteuse des navires.

Essai de classification et de qualification des registres selon trois critères

		1 ^{er} registre	Registre bis territorial	Registre bis international
Lien Etat du pavillon/capital	Fort	X	X	X
	Faible	X libre imm.		
Normes sociales	Fort	X	X	X
	Faible	X compl.		X compl.
Normes de sécurité	Fort	X	X	X
	Faible	X compl.		

X libre imm ou X compl. signifie qualifié de libre immatriculation ou qualifié de complaisance. Source : ISEMAR 2008.

A l'exception des pays qui ont fait le choix de premiers registres très flexibles, comme Panama, certains autres Etats éprouvent le besoin de mettre en place d'autres registres. D'abord les registres bis "territoriaux"¹. Souvent édictés par les anciennes puissances maritimes (Royaume-Uni, Pays-Bas, etc), ils sont caractérisés, tout comme leurs premiers registres, par un lien fort entre l'Etat et les intérêts économiques contrôlant le navire et ils sont soumis aux lois en vigueur sur le territoire considéré comme par exemple le Code du travail d'Outre-mer. Un Etat fait appel au registre bis territorial lorsqu'il dispose de territoires à l'Outre-mer. On peut citer, par exemple, les registres français de Wallis et Futuna (pour les paquebots de croisière), de Nouvelle Calédonie, de Polynésie et des TAAF (uniquement pour les grands navires de pêche), le registre espagnol des Canaries, le registre portugais de Madère et le registre hollandais des Antilles Néerlandaises.

Parallèlement, ces mêmes anciennes puissances maritimes peuvent instaurer des registres bis dits "internationaux". Le lien entre l'Etat et l'activité économique résultant de l'exploitation du navire reste fort mais n'est pas basé sur un territoire national à l'Outre-mer. On parle aussi de registre bis « papier ». La grande différence réside dans le fait que le navire peut être exploité selon des normes sociales internationales, tout en conservant des normes sécuritaires généralement élevées. Parmi d'autres, la Norvège, le Danemark, l'Italie et plus récemment la France ont fait usage de ce procédé afin d'accroître leur flotte. Comparés aux premiers registres, les registres NISR, DISR, RII et RIF sont plus attractifs pour les armateurs qui recherchent une exploitation plus compétitive de leurs navires.

Deux éléments de qualification des pavillons sont à considérer séparément et viennent moduler les trois registres précédemment décrit, sans réellement

ajouter un nouveau type de registre : il s'agit de la libre immatriculation² et de la notion de pavillon de complaisance. La libre immatriculation peut être, et concerne même souvent, un premier registre ; elle est proposée par un Etat peu soucieux du lien entre lui-même et l'exploitant³. Les pavillons de libre immatriculation les plus connus sont les pavillons du Panama, du Libéria, des Bahamas ou de Malte. Ils sont souvent qualifiés, tantôt à tort, tantôt à raison, de complaisants. Les pavillons de complaisance sont très peu regardant quant à l'application des différentes réglementations.

Hanjin Budapest, immatriculé à Panama



Exacerbation de la concurrence et dérive vers la complaisance

Face à l'augmentation du coût d'exploitation des navires, les armateurs, auxquels le choix de l'Etat d'immatriculation appartient, ont cherché des moyens légaux pour réduire leurs charges et rester compétitifs. En 2007, les coûts opérationnels quotidiens d'un porte-conteneurs de 4 000 evp s'élevaient à 7 482 US\$, dont 3 130 US\$, soit 42%, pour le seul équipage. Entre 2007 et 2008, suite à une pénurie de main d'œuvre, ces coûts se sont accrus de 32%. Parce que l'exploitation d'un navire obéit aux règles dictées son Etat d'immatriculation, l'option pour un Etat dont les législations fiscales et sociales, notamment, sont souples relève d'un grand intérêt concurrentiel : pour cette raison, il est souvent fait appel à la libre immatriculation ou aux registres internationaux. Selon Armateurs de France, pour un roulier de 22 000 tpl, les frais de personnel représenteraient 11,2% des coûts annuels pour un navire battant premier registre français contre 8,14% pour un même roulier battant registre international européen.

Comparaison des coûts d'exploitation des navires selon les types et les pavillons en Euros par an

Types de navire	Coûts	Pavillon français (TAAF)	Pavillon tiers	Analyse de la différence
Pétrolier VLCC	Exploitation	2 207 749	1 335 832	871 917
	dont sociaux	1 495 333	668 333	827 000
Pétrolier 7 000 tpl	Exploitation	1 560 400	910 000	650 400
	dont sociaux	810 400	310 000	500 400
Vraquier capesize	Exploitation	2 326 000	1 716 000	610 000
	dont sociaux	1 292 000	729 000	563 000

Source : Rapport annuel 2005, Armateurs de France.

¹ Les registres bis territoriaux et internationaux sont aussi improprement appelés "pavillons bis", or un Etat ne possède qu'un seul pavillon.

² On parle parfois aussi de "pavillon ouvert" ou "open register".

³ Ce qui est contraire à l'article 91 § 2 de la convention de Montego Bay précédemment cité imposant un lien substantiel entre l'Etat et le navire.

Il est capital de ne pas faire une assimilation systématique entre la libre immatriculation et les registres internationaux d'une part et les pavillons de complaisance d'autre part, lesquels pouvant certes ressortir des registres de libre immatriculation et internationaux mais également des premiers registres. La complaisance a contribué à imposer une concurrence exacerbée entre les armateurs et a participé de ce phénomène de dépavillonnement. La complaisance peut suivre deux approches : une complaisance que nous pouvons qualifier "d'administrative" qui s'observe lorsqu'un Etat ne peut pas ou ne veut pas disposer d'une administration maritime digne de ce nom. C'est la libre immatriculation. Les navires immatriculés dans ce cas peuvent être exploités dans de très bonnes conditions et ne sont donc pas obligatoirement des navires sous normes. L'autre forme de complaisance, plus commune, et impliquant des navires sous normes, est une complaisance davantage "économique" : les normes sociales et sécuritaires à bord ne sont pas sévères. Dans ce dernier cas, l'Etat d'immatriculation offre à l'armateur la possibilité d'un grand laisser-aller dans le choix des normes régissant l'exploitation du navire. Cette dernière complaisance peut s'observer quel que soit le registre utilisé : premier registre (de libre immatriculation ou non) ou tout autre registre bis. Par exemple, les compagnies japonaises immatriculaient plus de la moitié de leurs navires au Panama. Si cet Etat, de libre immatriculation, est souvent considéré comme un pavillon de complaisance, on ne peut remettre en cause la réputation des grandes compagnies nippones comme NYK ou Mitsui OSK Line.

Les dix premiers pavillons d'immatriculation en 2007 (en millions de tpl) et la nationalité réelle des navires

	M tpl	Nationalité réelle des navires
Panama	252,5	Japon 54%, Chine 9%, Grèce 9%
Liberia	117,5	Allemagne 32%, Grèce 20%, Russie 7%
Grèce	61,3	
Bahamas	59,7	Grèce 23%, Canada 14%, Norvège 12%
Marshall	59,6	Grèce 27%, USA 20%, Allemagne 20%
Hong Kong	59,2	
Singapour	55,5	
Malte	45,2	Grèce 57%, Iran 12%, Turquie 8%
Chine	37,1	
Chypre	29,4	Grèce 50%, Allemagne 17%, Chypre 10%
Corée du Sud	21,1	
Total top 10	798,1	
Autres pays	319,7	
Total général	1117,8	

Source : ISL

Aujourd'hui, parmi les dix premiers pavillons mondiaux, six sont de libre immatriculation. La flotte sous pavillon panaméen est contrôlée pour moitié par des intérêts japonais, le pavillon du Libéria est contrôlé à un tiers par des intérêts allemands tandis que la Grèce, premier Etat maritime, contrôle à elle seule plus de 50% de chacun des pavillons maltais et chypriote, notamment en raison des facilités offertes par la libre immatriculation et par la proximité géographique.

La complaisance a engendré un certain nombre d'inquiétudes, voire de problèmes en raison des

navires sous-normes auxquels elle permet de naviguer⁴. En effet, les conditions sociales d'emploi de l'équipage ne sont pas respectées, l'état des navires est souvent vétuste et les normes internationales de sécurité ne sont pas correctement appliquées. Les anciennes puissances maritimes, plus scrupuleuses dans l'application des réglementations sociales et sécuritaires et moins avantageuses fiscalement, ont été tributaires de dépavillonnements en faveur d'Etats proposant des pavillons qualifiés de complaisance. Face à ce constat, à l'augmentation du nombre de navires circulant dans ces conditions et à l'accroissement du transport maritime en général, des réactions ont émergé.

Réaffirmation d'une certaine puissance économique et politique

En réponse au phénomène du dépavillonnement et à la perte économique engendrée, les anciennes puissances maritimes ont progressivement tenté de rééquilibrer les rapports de force et ont ainsi pu reprendre, en partie, une importance sur la scène internationale. Cela est passé par la création des registres internationaux. Le registre international instauré par un Etat est un moyen de légaliser les discriminations sociales à bord des navires. L'armateur peut employer un nombre non restreint de marins étrangers, lesquels seront soumis à une législation sociale avantageuse pour l'armateur mais moins protectrice que celle de l'Etat offrant son pavillon. En revanche, aucun compromis n'est fait sur le respect de l'application des normes relatives au navire et à la sécurité. Les registres internationaux sont des mécanismes généralement couplés à des mesures fiscales comme la taxe au tonnage et les GIE fiscaux. La mise en place des registres internationaux a été plus ou moins bien accueillie selon les Etats.

Au 1^{er} juillet 2008, la flotte française compte, chiffre quasiment stable depuis plusieurs recensements, 212 navires de plus de 100 tjb : 73 navires au premier registre, 94 navires au RIF et 45 navires aux registres d'outre-mer⁵. Les navires immatriculés au RIF comprennent 51 vraquiers, cargos et porte-conteneurs, 43 pétrolières doubles coques et aucun navire à passagers, pour un total de 7,2 millions de tpl. La flotte sous RIF représente 96% de la flotte sous pavillon français en tpl, tous registres confondus. Le premier registre attire, par ordre décroissant, les navires à passagers, les vraquiers, les pétroliers. Les registres d'outre-mer attirent les vraquiers, les navires à passagers et les pétroliers. En comparaison, le DISR représente 10,2 millions de tpl, soit 95% de la flotte sous pavillon danois. Dans les cas français et danois, les registres internationaux attirent de façon similaire une grande part de la flotte sous pavillon national. Au contraire, les flottes contrôlées par les intérêts français et danois divergent dans leurs proportions. La flotte sous pavillon français s'élève à 7,5 millions de tpl alors que le total de la flotte contrôlée par des intérêts français n'est que de 5,7 millions de tpl. La flotte sous pavillon danois s'élève à 10,7 millions de tpl tandis que la flotte contrôlée par des intérêts danois monte jusqu'à 24,1 millions de tpl. Sources : DTMR et ISL.

⁴ Toutefois, aucun lien direct et fortement probant n'a été mis en évidence entre accidentologie et complaisance.

⁵ Une autre répartition de ces 212 navires est la suivante : 65 navires à passagers, 95 navires de charge non pétroliers et 52 navires de charge pétroliers dont un seul navire simple coque.

Toutefois, certains registres internationaux sont accusés, par des organisations syndicales, dont l'ITF, d'être complaisants du point de vue des normes sociales appliquées. C'est le cas du RIF, classé de complaisance par l'ITF à la demande des syndicats français.

En réaction au phénomène de la complaisance, les anciennes puissances maritimes ont repris en main certaines réglementations, d'une part en imposant des mesures unilatérales et d'autre part, en organisant le contrôle des navires par l'Etat du port. Cette intrusion forcée dans le contrôle de l'activité maritime est justifiée par des préoccupations sécuritaires et environnementales compréhensibles pour des Etats côtiers⁶. C'est aussi indirectement un moyen de peser sur le transport maritime international et de reprendre un certain nombre de prérogatives perdues suite à l'affaiblissement de leurs flottes.

L'intérêt de réactiver un contrôle sur certains points (sécurité, environnement, volet social, etc) est majeur pour ces Etats et leurs populations et participe du développement économique de l'activité et de l'attractivité des espaces maritimes. Cela témoigne d'un regain de souveraineté pour ces Etats côtiers. L'autre intérêt est d'effectuer une pression directe sur les pavillons dits de complaisance. En effet, ces derniers respectent moins drastiquement ces normes, pour ne pas dire qu'ils ne les respectent pas du tout. Or, lors du contrôle par l'Etat du port, les navires sous pavillon de complaisance sont fichés et sanctionnés. Ainsi, les Etats qui fournissent les immatriculations de complaisance sont peu à peu contraints de revoir leurs normes à la hausse pour ne plus être systématiquement pénalisés lors des contrôles par l'Etat du port.

Le Memorandum of Understanding de 1982, ou contrôle des navires par l'Etat du port, permet à un Etat de contrôler les navires étrangers lorsqu'ils font escale dans ses ports, c'est-à-dire dans une de ses zones de souveraineté. Le contrôle porte alors sur le respect, ou non, des réglementations sociales, techniques et sécuritaires, imposées par les conventions internationales que sont le Code ISM, les conventions STCW, Marpol, Solas, etc. Suite à une inspection, un navire peut être détenu en cas de non-conformité grave. Les navires inspectés sont ensuite classés sur des listes, de la noire à la blanche, selon le degré de gravité et la répétition des infractions. Toutefois, il faut préciser que ces listes, élaborées suite aux inspections, doivent être prises avec précaution. Un fort taux de contrôles sur des navires battant un certain pavillon engendrera une classification relativement pertinente. Au contraire, on peut s'interroger sur le classement d'un pavillon lorsque qu'il ne résulte que de quelques contrôles. Ce dernier classement reflète alors mal l'état de la flotte, d'autant

que ce dernier ne dépend pas uniquement du pavillon, le comportement des armateurs l'influant également.

Du côté des mesures unilatérales, les USA ont pris l'initiative, dès 1990, avec l'Oil Pollution Act dont la mesure phare est l'interdiction de navigation des pétroliers simple coque dans les eaux territoriales américaines. La position commerciale de ce pays a imposé cette mesure régionale à l'ensemble des acteurs maritimes. Dix ans plus tard, à la suite du naufrage du pétrolier Erika, l'Union européenne s'est engagée sur la même voie avec les paquets Erika I et II, puis les mesures post-Prestige. Le paquet Erika III, en cours, approfondit cette démarche. Là encore, les pétroliers simple coque sont progressivement bannis. Aujourd'hui, la Russie, l'Inde et la Corée du Sud réfléchissent très sérieusement à l'obligation de la double coque dans leurs eaux. D'abord focalisée sur la sécurité pétrolière, cette politique volontariste des Etats commerciaux les plus puissants, qui fragilise l'action de l'OMI, s'étend à l'environnement. Une fois encore, les USA et l'Union Européenne font figure de pionniers, sur les eaux de ballast (USA et Australie) ou sur les émissions de gaz à effet de serre (USA et Union Européenne). En France, la loi Perben a pris en compte les dommages environnementaux causés par les navires et a ainsi élargi l'arsenal pénal français sur ce sujet maritime.

La liberté de navigation, illustrée au premier chef par la liberté d'immatriculation des navires ou loi du pavillon, est peu à peu limitée en raison des exagérations causées par les abus en matière d'immatriculation des navires. Malgré les tentations procurées par les pavillons souples de libre immatriculation, de complaisance et les registres bis internationaux, les premiers registres des puissances maritimes traditionnelles perdurent. En effet, les armateurs doivent immatriculer certains de leurs navires sous un premier registre rigoureux, en fonction des obligations imposées par l'Etat. Ainsi, les Etats français et norvégien imposent leur premier registre pour les ferries. Dans le même sens, certains marchés stratégiques sont réservés : la France exige qu'une flotte pétrolière équivalente à 5,5% de la capacité de raffinage français batte pavillon français. De même, une partie des exportations de minerais de l'Inde doivent obligatoirement transportées par des navires battant pavillon indien. Enfin, le Jones Act réserve le cabotage aux USA aux navires immatriculés sous pavillon américain.

Globalement, l'ensemble de ces mesures démontre clairement que le pavillon n'est plus l'unique instrument d'influence, politique et économique, sur la scène internationale. Malgré tout, l'actualité récente relative aux actes de piraterie, nous rappelle fortement le lien entre le pavillon, le navire qui le bat et l'Etat qui l'accorde.

Anne GALLAIS-BOUCHET
Doctorante en droit, CDMO, ISEMAR

⁶ Un parallèle peut être fait avec le phénomène de "côtiérisme". Ce concept, développé lors de l'élaboration de la Convention de Montego Bay, s'apparente à une revendication politique et économique des Etats côtiers sur certains espaces marins (ZEE et plateau continental pour les activités de pêche). Il s'agit d'un moyen, pour un Etat, d'étendre ses compétences au-delà de sa zone de souveraineté.